



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**CIÊNCIAS ECONÔMICAS - ECONOMIA,  
INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

**A ESTRATÉGIA REGIONAL DE INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA – O  
CARGUEIRO KC-390 E A COLABORAÇÃO AERONÁUTICA**

**CLAUDIO MAGALHÃES SANTANA**

Foz do Iguaçu  
2018



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**CIÊNCIAS ECONÔMICAS - ECONOMIA,  
INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

## **A ESTRATÉGIA REGIONAL DE INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA – O CARGUEIRO KC-390 E A COLABORAÇÃO AERONÁUTICA**

**CLAUDIO MAGALHÃES SANTANA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Wexell Severo

Foz do Iguaçu  
2018

CLAUDIO MAGALHÃES SANTANA

**A ESTRATÉGIA REGIONAL DE INTEGRAÇÃO ARGENTINO-BRASILEIRA – O  
CARGUEIRO KC-390 E A COLABORAÇÃO AERONÁUTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Luciano Wexell Severo  
UNILA

---

Prof. Dr. Pedro Silva Barros  
IPEA

---

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira  
UNILA

Foz do Iguaçu, 15 de dezembro de 2018.

Dedico este trabalho aos Argentinos e Brasileiros que assim como eu sonham em viver em uma região justa, promotora e artífice de seu próprio destino e que fomentam para esse fim, a cada dia, em seu imaginário e concretude, a Integração Regional Sul-Americana como alternativa emancipadora.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à minha mãe e ao meu pai, dona Fátima e seu Bernardino, a quem devo minha existência e todas as conquistas que pude alcançar. Agradeço aos meus irmãos, Mirelle e Tiago, com quem sempre pude e poderei contar. Também, à minha cunhada, tão irmã quanto os outros dois, Patrícia. Tiago e Patrícia que são responsáveis diretos pela existência da pequenina Maria Eduarda, minha afilhada e sobrinha querida.

Agradeço aos professores da banca Dr. Pedro Silva Barros e Dr. Lucas Kerr de Oliveira. Agradeço, principalmente, ao professor orientador Dr. Luciano Wexell Severo, mestre indispensável para minha formação, fomentador de tantas curiosidades sobre a economia e a realidade sul-americana, com o qual pude compartilhar tantas experiências e ideias.

Aos amigos que conquistei em Foz do Iguaçu, principalmente aos que de tão próximo se tornaram irmãos e irmãs, compartilhando belos e não tão belos momentos. Sem eles, com certeza, a caminhada teria sido difícil e desgastante.

Um agradecimento especial à Larissa Fostinone Locoselli, mestra e companheira, com quem pude felizmente compartilhar tantas lindas e inesquecíveis horas nos últimos anos.

Agradeço à Universidade Federal da Integração Latino-Americana, instituição pública brasileira, fruto direto da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, que me proporcionou as oportunidades de conhecer uma parte da realidade de tantas e diversas regiões do continente Sul-Americano.

Por fim, agradeço ao Mestre Darcy Ribeiro que, através de sua obra, foi capaz de suscitar em mim, mais um migrante baiano radicado no interior de São Paulo, de forma inspiradora e elucidativa o interesse, a identificação e o sentimento de otimismo com relação ao presente e ao futuro da nossa complexa América do Sul.

*“...Qualquer governo progressista que o Brasil venha a ter, precisa levar em conta uma política sul-sul forte e juntar os iguais, porque a gente dizia sempre: separados somos muito mais fracos. Se a gente não discutir todo nosso potencial, discutir o que o Brasil pode comprar da Argentina e vender, como é que os sindicatos podem conversar, como os artistas podem conversar, como é que as universidades podem conversar. Porque, sabe, ainda existe um preconceito forte...”*

**Luiz Inácio Lula da Silva – Política Externa Ativa e Altiva (Valter Pomar Org.)**

SANTANA, Claudio Magalhães. **A Estratégia Regional de Integração Argentino-Brasileira: O Cargueiro KC-390 e a Colaboração Aeronáutica**. 2018. 58 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMO

O trabalho apresenta um exemplo de integração produtiva industrial realizado entre Brasil e Argentina. Em um contexto de relativa tradição da região sul-americana em exportar bens de menor valor agregado, o projeto de produção conjunta do cargueiro KC-390 para consumo interno e exportação é um exemplo bem-sucedido de diversificação da pauta de exportação de ambos os países. O objetivo é demonstrar que a produção conjunta pode beneficiar tanto a Argentina, através da redução/erradicação do déficit estrutural histórico do país no setor aeronáutico, como o Brasil, por meio da incorporação tecnológica, redução de custos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e produção de bens com maior valor agregado. Para alcançar esse objetivo, partimos de um breve histórico sobre as relações bilaterais entre Brasil e Argentina, especificamente nos setores aeronáuticos dos dois países. A partir desse histórico, analisamos as balanças comerciais de ambos os países destacando os benefícios mútuos da produção conjunta. Este trabalho se fundamenta numa linha de argumentação consagrada na América do Sul, que sugere que o continente se inseriu no sistema econômico interestatal exportando bens básicos, sendo este um dos empecilhos ao pleno desenvolvimento da região. Por outro lado, concordamos também com autores que sustentam a tese de que os Estados-Nação modernos são eternos concorrentes por maiores graus de hegemonia. Esses autores propõem que haveria um binômio para o desenvolvimento: autonomia externa e desenvolvimento interno. Nosso trabalho tenta, então, identificar aspectos complementares entre essas duas bases teóricas. Os resultados alcançados pela pesquisa atestaram que o setor aeronáutico brasileiro é superavitário e que foi capaz de internalizar maiores parcelas da produção do cargueiro KC-390. Essas etapas também detêm maior complexidade tecnológica. O setor aeronáutico argentino, por sua vez, foi capaz de amenizar os déficits estruturais no comércio internacional associando-se ao Brasil para produção do KC-390 e fornecimento de partes da aeronave. Dessa forma podemos interpretar que a cooperação entre os setores aeronáuticos dos dois países foi virtuosa do ponto de vista tecnológico, econômico e político.

**Palavras-Chave:** Integração Produtiva; KC-390; Mercosul.

SANTANA, Claudio Magalhães. **La Estrategia Regional de Integración Argentino-Brasileña: el Carguero KC-390 y la Colaboración Aeronáutica**. 2018. 58 páginas. Tesis de Grado en Ciencias Económicas – Economía, Integración y Desarrollo – Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2018.

## RESUMEN

El trabajo presenta un ejemplo de integración productiva industrial realizado entre Brasil y Argentina. En un contexto de relativa tradición de la región sudamericana en exportar bienes de menor valor agregado, el proyecto de producción conjunta del carguero KC-390 para el consumo interno y exportación es un ejemplo exitoso de diversificación de la agenda de exportaciones de ambos los países. El objetivo es demostrar que la producción conjunta puede beneficiar tanto la Argentina, a través de la reducción/eliminación del déficit estructural histórico del país en el sector aeronáutico argentino, como Brasil, por medio de la incorporación tecnológica, reducción de costos en la investigación y desarrollo (I&D) y la producción de bienes con mayor valor agregado. Para lograr ese objetivo, partimos de un breve recorrido histórico sobre las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina, en específico en los sectores aeronáuticos de los dos países. A partir de ese recorrido, analizamos las balanzas comerciales de ambos países poniendo de relieve los beneficios mutuos de la producción conjunta. Este trabajo se basa en una línea argumentación consagrada en América del Sur, que plantea que el continente se incorporó al sistema económico interestatal exportando bienes básicos, lo que sería un obstáculo al pleno desarrollo de la región. Por otro lado, coincidimos también con autores que sostienen la tesis de que los Estados-nación modernos son eternos competidores por mayores niveles de hegemonía. Esos autores proponen que habría un binomio para el desarrollo: la autonomía externa y el desarrollo interno. Nuestro trabajo trata, entonces, de identificar aspectos complementarios entre esas dos bases teóricas. Los resultados alcanzados por la investigación demostraron que el sector aeronáutico brasileño es superavitario y ha sido capaz de internalizar más parcelas de producción del carguero KC-390. Esas etapas también detienen mayor complejidad tecnológica. El sector aeronáutico argentino, por su parte, ha sido capaz de mitigar los déficits estructurales en el comercio internacional al asociarse a Brasil para la producción del KC-390 y el suministro de partes de la aeronave. De esa forma pudimos interpretar que la cooperación entre los sectores aeronáuticos de los países ha sido virtuosa desde un punto de vista tecnológico, económico y político.

**Palabras-Clave:** Integración Productiva; KC-390; Mercosur.



## Lista de Figuras

Figura 1 – Avião DL 22.....	33
Figura 2 – El Pulqui II.....	34
Figura 3 – Embraer ERJ-145.....	36
Figura 4 – Cargueiro KC-390 decolando.....	38
Figura 5 – Peças fornecidas pela <i>Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín”</i> .....	39
Figura 6 – Ministros da defesa do Brasil e da Argentina, Celso Amorim e Augustín Rossi em novembro de 2014 firmando a AEIA.....	46

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1 – Evolução das Receitas líquidas da Embraer (2004-2017).....	41
Gráfico 2 – Receitas Líquidas da Embraer por segmento, excluído manutenções e modernizações. (2004-2017).....	42
Gráfico 3 – Receitas Líquidas e Participação Relativa do segmento de Defesa & Segurança na Embraer.....	42
Gráfico 4 – Evolução dos Saldos de Comércio do setor Aeronáutico Brasileiro (2004-2017).....	44
Gráfico 5 – Evolução dos Saldos de Comércio do setor Aeronáutico Argentino (2004-2017).....	47
Gráfico 6 – Saldo do comércio bilateral argentino-brasileiro no setor aéreo.....	48
Gráfico 7 – Comércio Bilateral de Peças de Aeronaves ou Helicópteros – Argentina-Brasil.....	50
Gráfico 8 – Evolução das Receitas Líquidas Totais da Embraer x Coeficiente de Importação Setor Aéreo.....	52

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Saldo de Comércio do Setor Aeronáutico Brasileiro.....	43
Tabela 2 – Saldo de Comércio do Setor Aéreo Argentino.....	47
Tabela 3 – Saldo do Comércio Bilateral de Peças de Aeronaves ou Helicópteros – Argentina-Brasil.....	50

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 O SISTEMA INTERESTATAL, AGREGAÇÃO DE VALOR E CADEIAS REGIONAIS .....</b>	<b>15</b>
<b>3 ARGENTINA E BRASIL: DA RIVALIDADE À COMPREENSÃO ESTRATÉGICA .....</b>	<b>20</b>
3.1 – DA CONDIÇÃO COLONIAL ÀS INDEPENDÊNCIAS .....	20
3.2 – DAS INDEPENDÊNCIAS À CRISE DE 1929 .....	22
3.3 – DE 1929 À COMPREENSÃO MÚTUA DA ATA DO IGUAÇU E A FUNDAÇÃO DO MERCOSUL .....	25
<b>4 O SETOR AERONÁUTICO ARGENTINO-BRASILEIRO – PARCERIA E PRODUÇÃO INDUSTRIAL CONJUNTA DO CARGUEIRO KC-390 .....</b>	<b>30</b>
4.1 – UMA BREVE HISTÓRIA DO SETOR AERONÁUTICO ARGENTINO E BRASILEIRO .....	30
4.2 – ARGENTINA-BRASIL – A APROXIMAÇÃO CADEIAS PRODUTIVAS VIA KC-390 E ALGUNS NÚMEROS DO SETOR AERONÁUTICO DOS DOIS PAÍSES .....	39
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>56</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No transcorrer da história houve alguns períodos na América do Sul caracterizados por graus mais elevados de integração regional. Marcadamente: os períodos que se situaram no pós-independência, com o latino-americanismo romântico de atores como Bolívar, Artigas, San Martín e José Bonifácio, entre tantos outros, que almejavam no plano das ideias a união territorial e econômica da região para contrapor-se à Europa colonizadora; Outro grande período se configura já um século mais tarde, no pós-crise de 1929 e a ascensão de governos com propostas industrializantes e integracionistas, como os de Getúlio Vargas no Brasil e Juan Domingo Perón na Argentina. Acordos como o Pacto do ABC (Argentina, Brasil Chile), idealizados no início do século XX pelo Barão do Rio Branco, são resgatados e promovidos; A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 também é um marco pró-integração. Mais tarde, em 1980, a ALALC se expandiria e se transformaria na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que existe até os dias atuais; Em 1991, após uma aproximação inédita entre Argentina e Brasil, temos a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Anos mais tarde, na virada do século XX para o século XXI, novos governos, chamados progressistas, voltam a levantar a bandeira da integração regional como saída emancipadora, tendo como grande marco as reuniões em organismo multilaterais que rejeitaram a anexação econômica da região sul-americana à economia estadunidense proposta pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Entre outras razões, esses períodos de imersão integradora se fizeram e se fazem de maneira a garantir sistematicamente: 1 – A contestação à condição periférica na hierarquia do sistema internacional, portanto, aos Estados do centro do capitalismo, que visam garantir benefícios econômicos pela difusão de sua produção sobre as economias sul-americanas descoordenadas; 2 – Integração econômica regional que dê a necessária sustentação política ao projeto sul-americano de emancipação econômica por intermédio da preservação do excedente econômico dentro das fronteiras da região.

O período imediatamente anterior e posterior a criação do Mercosul marca o período de maior aproximação dos Estados do Brasil e da Argentina ao longo de toda a história. A afinidade interestatal de ambos pôde viabilizar a parceria

entre os setores aeronáutico dos dois países na edificação de um projeto original: a construção e viabilização do cargueiro KC-390 da Embraer.

Por se tratar de um setor de grande agregação de valor, a parceria entre os dois Estados além de estratégica, pode vir a ser o debut de outras ações de cooperação em integração produtiva em uma área de grande apelo tecnológico. Considerando-se os elevados dispêndios de recursos inerentes às especificidades do setor e os benefícios da especialização produtiva em setores de alto valor agregado, a aliança pode resultar em maior grau de autonomia na esfera aeronáutica para a região sul-americana.

O capítulo seguinte abará à apresentação, em linhas gerais, do sistema interestatal e na forma da inserção sistêmica de Brasil e Argentina. Também apontará a hipótese da especialização produtiva em setores com baixo valor agregado como fator determinante das dificuldades para uma melhor inserção sistêmica regional. Já no terceiro capítulo, traça-se uma linha histórica do relacionamento bilateral dos dois principais países do Cone Sul, que vem desde as lutas da independência de Brasil e Argentina, até a virada do século XX para o século XXI. O quarto e último capítulo se dedica a explorar um pouco da história do setor aeronáutico dos dois países e na recente produção conjunta do cargueiro KC-390 da Embraer e alguns impactos dessa produção inédita para os dois países.

## 2 O SISTEMA INTERESTATAL, AGREGAÇÃO DE VALOR E CADEIAS REGIONAIS

Argentina e Brasil detiveram, ao longo de sua história, melhores possibilidades de integração e desenvolvimento em momentos de maiores dificuldades de inserção da região sul-americana na economia mundial. Fato derivado do caráter de subordinação face às potências industriais do centro capitalista. Nas palavras de Nilson Araújo de Souza,

quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional. (SOUZA, 2015, p. 220)

Nesse cenário, de tempos em tempos, como que seguindo a lógica dos ciclos de Kondratiev<sup>1</sup>, o sistema internacional confere maior grau de permissividade à região sul-americana para executar políticas econômicas emancipadoras<sup>2</sup>. Porém, faz-se necessário, pela ótica interna, o cumprimento de agendas econômicas desenvolvimentistas que possam habilitá-la a usufruir de tal permissividade. Jaguaribe e outros autores, propõem então, nesse jogo de concorrência dos Estados Nação, a existência de um binômio ao desenvolvimento, marcadamente pelo grau de autonomia externo e pelo grau de desenvolvimento interno:

*...internamente*, en términos de mayor capacidad de decisión propia y de mayor control sobre sus propios factores, incluso en el sentido de maximizar su margen de endogenia y minimizar su dependencia respecto de los factores exógenos; *exteriormente*, en el sentido de superar – individual o colectivamente – su actual posición de dependencia, en relación con el mundo desarrollado en general y los Estados Unidos en particular. (JAGUARIBE, 1975.)

O sistema internacional tem características específicas. Para Luciano Wexell Severo (2015) os traços particulares desse sistema seriam: 1 – sua hierarquia; 2 – sua contínua expansão; 3 – sua permanente mudança. A hierarquia

<sup>1</sup> Nikolai Kondratiev (1892-1938), economista russo. Em referência aos Ciclos de Kondratiev ou “ondas longas”.

<sup>2</sup> Dado o período mais atual de integração no limiar do século XXI em um período de bonança internacional, pode-se fazer análise mais detalhada do conceito de inserção da América Latina na economia mundial (como nas palavras de Souza (2015)), considerando a economia mundial em um recorte de economia ocidental. Mas essa não é a discussão que pretendemos abordar neste trabalho.

desse sistema vem sendo formatada desde o início do século XVI com a expansão do comércio mercantilista promovido pela Europa. Sua abrangência conseguiu, paulatinamente, alcançar todas as regiões do globo no desenrolar dos séculos. Apesar de sempre ter havido ao longo da história uma nação que exerceu sua hegemonia no topo da hierarquia sistêmica, Severo (2015) aponta que “o processo de substituição das lideranças hegemônicas não gerou o colapso do Sistema, mas, pelo contrário, o tornou mais vasto, mais integrado e mais complexo”. A mudança na hierarquia desse Sistema não se deu somente na posição de país líder. Os países partícipes também se movem nesse sistema e a natureza dessa mudança deriva da capacidade de organização interna e de possibilidades externas, como já havia apontado Hélio Jaguaribe (1975).

Argentina e Brasil, inseridos nesse Sistema Internacional, estão posicionados em faixas não muito privilegiadas. Para estar melhor dispostos nesse jogo competitivo, ambos os países devem identificar suas melhores possibilidades no plano interno e aplicar as melhores políticas possíveis para resolução de seus principais problemas tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo, assim que haja permissividade para tal neste último. Um esforço frutífero no âmbito da identificação dessas possibilidades se deu através do pensamento estruturalista cepalino inaugurado com o célebre texto do economista argentino Raul Prebisch, denominado “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*”, clássico estudo de 1949<sup>3</sup>.

O economista argentino identificou que os produtos primários, nos quais a América Latina se especializou e que comercializa desde seu ingresso no sistema econômico internacional, têm uma tendência secular<sup>4</sup> a se valorizar relativamente menos do que os produtos portadores de maior valor agregado produzidos nos países do centro do capitalismo mundial. (PREBISCH, 1949).

Se casarmos a ideia de Prebisch (1949) com a teoria do sistema interestatal apresentada por Severo (2015) podemos interpretar que uma estratégia bem articulada no plano interno para ser executada no plano externo, quando houver permissividade, seria a realocação dos esforços produtivos de Argentina e

---

<sup>3</sup> Texto original que ficou conhecido como o “Manifesto Latino-Americano”.

<sup>4</sup> Ainda que prevaleça ao longo da história essa lógica de valorização maior dos produtos com maior valor agregado, em alguns períodos de tempo isso não é verificável. Um exemplo desses períodos de exceção foram os primeiros anos do século XXI com o fenômeno do *boom* das commodities promovidos pela abrupta expansão de bens primários promovidos majoritariamente pelas economias asiáticas, destacando-se a China.



Brasil da produção de produtos primários para a produção de produtos com maior valor agregado.

Porém, alguns fatores estruturais, inerentes à economia dos dois países, dificultam o desenvolvimento de setores de produção que detenham valores agregados mais competitivos quando comparados à produção de bens realizada por países melhor inseridos na lógica de acumulação do comércio internacional.

Nesse sentido, segundo Raúl Prebisch (1959), os esforços de industrialização e desenvolvimento promovidos tanto por Brasil quanto por Argentina no pós-Segunda Guerra Mundial os levariam a uma situação de estrangulamento que só poderia ser superada desde que houvesse avanços no âmbito da integração econômica. Sem cumprir esse pressuposto integracionista, Prebisch aponta que a região seria levada a um estancamento interno e a vulnerabilidades externas. Em suas palavras:

en las publicaciones de la CEPAL aparece con frecuencia la idea de que la evolución económica de los países latinoamericanos los estaba llevando a una situación tal de estrangulamiento que, sin arreglos de progresiva integración económica, estos países se verían llevados a graves problemas de estancamiento económico o de vulnerabilidad exterior. (PREBISCH, 1959)

Assim, um dos principais problemas da industrialização latino-americana, promovida sem maiores avanços no campo da integração, foi o desenvolvimento de indústrias segmentadas ou, mesmo, cumulativas. Cada país da região desenvolvia sua própria indústria, competindo com a indústria dos países vizinhos, sem preocupações ou lampejos de identificação da necessidade histórica de integração da região para ganhos de escala e de infraestrutura física que pudessem majorar suas possibilidades dentro do cenário internacional. Essas políticas individualistas dos Estados da região cobriam suas consequências quando houvesse a necessidade de implantação de indústrias mais complexas, de fases mais avançadas do processo produtivo. Sobre esse tema, Raul Prebisch nos diz:

La América Latina ha venido poco a poco debilitando su aptitud de crecimiento porque no ha sabido todavía afrontar con vigor, con energía y con clarividencia sus problemas fundamentales de carácter estructural. Uno de ellos es precisamente el hecho de pretender ser una excepción en el mundo industrial moderno, o sea avanzar en el proceso inevitable de industrialización en 20 compartimientos estancos con escasísima comunicación entre ellos.

Las consecuencias de este relativo aislamiento en que se realiza el proceso de industrialización no pudieron percibirse claramente mientras ese proceso

se limitaba a simples bienes de consumo corriente, en industrias en que era relativamente fácil, aún en países pequeños, alcanzar la dimensión óptima de los establecimientos industriales. Eso no es así cuando los países más avanzados de la América Latina entran de más en más dentro de las complejas industrias de bienes de capital. (PREBISCH, 1959)

Dessa maneira, no plano interno, países como Argentina e Brasil devem priorizar o desenvolvimento de indústrias complementares. Além desse pressuposto, há a necessidade da indústria se inserir em círculos de produtos mais valorizados e ser capaz de se distribuir regionalmente no âmbito da produção de bens intermediários e finais. Esse princípio de reciprocidade industrial e comercial facilitaria em termos políticos a negociação das instalações industriais em acordos interestaduais.

Mais recentemente, o tema da inserção de países como a Argentina e o Brasil nos regimes de comércio e produção internacional tem abarcado a alteração do regime produtivo mundial em cadeias globais de valor. A maior parte da produção desses dois países está vinculada às cadeias globais de baixo valor agregado. Essa especificidade das economias argentino-brasileira causa grandes dificuldades para que a região alcance resultados econômicos mais abrangentes. Para Raphael Padula (2010), Brasil e Argentina, inseridos na conceituação de países periféricos, devem formar cadeias produtivas regionais, dando preferência para cadeias de bens com alto valor agregado, para melhor inserção nas cadeias globais de valor.

Segundo Marcos Vinícius Chiliatto Leite (2018):

Fala-se muito em cadeias globais de valor, mas para você ter uma inserção positiva você tem que ter um espaço regional forte. Então se a indústria brasileira quiser ter um peso global, de liderança, teria que ter um espaço regional de cadeias regionais de valor. Porque a forma como estamos nos inserindo nas cadeias globais de valor é nas pontas mais fracas (LEITE, 2018)

Assim, iniciativas de ambos os países que sejam capazes de articular a produção conjunta de bens com alto valor agregado poderiam elevar a renda da região e alça-la às grandes cadeias globais de valor. Essa condição faria a região se inserir de forma mais autônoma no sistema internacional.

Nesse capítulo abordamos o sistema interestatal como um jogo competitivo entre nações e a necessidade que estas têm de produzir produtos com alto valor agregado para se integrarem nas cadeias globais de valor em uma posição

mais privilegiada. Analisamos, do ponto de vista Estruturalista Cepalino, algumas dificuldades das economias argentina e brasileira para se inserirem nesse contexto. No próximo capítulo faremos um breve recorrido histórico das relações entre os dois países.

### 3 ARGENTINA E BRASIL: DA RIVALIDADE À COMPREENSÃO ESTRATÉGICA

#### 3.1 – DA CONDIÇÃO COLONIAL ÀS INDEPENDÊNCIAS

A revolução da produção no final do século XVIII e início do século XIX na Inglaterra determinou substancial reorganização de caráter político e comercial nas relações entre as metrópoles Ibéricas e as colônias latino-americanas de então. O elo luso-brasileiro, em verdade, começou a ser influenciado pela expansão das manufaturas inglesas cristalizada na assinatura do *Tratado de Methuen* em 1703. Tal negociação favoreceu amplamente as nascentes manufaturas inglesas que invadiam os mercados da colônia e da metrópole lusitana e remetiam para Londres imensas quantidades do ouro da colônia brasileira por meio do entreposto português de Lisboa. Fato tão relevante quanto esse foi a exploração da prata na América Hispânica por intermédio da exploração da coroa espanhola que era escoada pelo porto de Buenos Aires. Essa condição favorável de acúmulo de divisas possibilitou no mesmo movimento inglês dois êxitos futuros para a Inglaterra que seriam determinantes para o futuro da América Ibérica: A possibilidade da Inglaterra enfrentar com maior virulência a França napoleônica no início do século XIX; a aceleração violenta do processo técnico produtivo que caracterizaria a *Revolução Industrial* (FURTADO, 2007).

Com o enfraquecimento dos Impérios espanhol e português durante as guerras napoleônicas, a Inglaterra pôde expandir enormemente sua influência sobre as colônias ibero-americanas (FURTADO, 2007). Sobre a elite mercantil de Buenos Aires os ideais liberalizantes londrinos e franceses já estavam consolidados no momento da instabilidade causada pelo confronto franco-espanhol. Segundo Celso Furtado a economia argentina colonial tinha característica majoritariamente agrícola-exportadora. As atividades principais da economia argentina no período colonial se voltavam a exportações de gado, couro e alimentos para as zonas de exploração da prata em Potosí (FERRER, 2004). Ainda que a região de Buenos Aires não cumprisse, durante o período colonial, o papel econômico mais importante, os anos que antecederam a independência e o período posterior elevaram o *status* econômico portenho dentro do país. Nas palavras de Aldo Ferrer:

El carácter cerrado y autosuficiente de las regiones comprendidas en el actual territorio argentino y el equilibrio entre ellas, comienza a ser conmovido a fines del siglo XVIII por el surgimiento concurrente de dos factores dinámicos del desarrollo. El primero, es la apertura del Río de la Plata para el comercio colonial; el puerto de Buenos Aires surge de este modo como el intermediario natural para el comercio de las regiones meridionales del imperio sudamericano de España. El segundo, es la importancia creciente que la ganadería del litoral va adquiriendo como actividad orientada hacia la exportación. (FERRER, 2004, p. 65)

Valendo-se desse momento e da desconexão econômica que era característico da região hispano-americana pós-crise do argento (FURTADO, 2007), a elite portuária portenha, responsável pelo escoamento da pecuária que agora detinha a preferência motriz do comércio internacional, exerce sua hegemonia sobre os demais interesses do Vice-Reinado do Rio da Prata (Que se fragmentou em Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai) empreendidos pelas regiões que possuíam maior grau de conexão com o antigo centro dinâmico ligado à mineração da prata. A elite portenha também assume o papel máximo da formulação do sistema de poder econômico-comercial através do território que lhe coube pós-desagregação territorial: a atual Argentina. Contudo, os portenhos assumiriam o papel de liderança da Argentina de maneira despreparada no sistema político internacional, devido a sua inexperiência sobre as dinâmicas sistêmicas (GULLO, 2006).

No caso luso-brasileiro as guerras napoleônicas levaram a corte portuguesa a se refugiar em sua própria colônia. A Inglaterra assegurou o transporte da Coroa e angariou com isso novas vantagens em acordos de comércio preferenciais firmados até, pelo menos, à metade do século XIX. Com a transmigração da corte para a colônia em 1808 a Inglaterra pôde exercer sua influência de maneira direta à colônia.

O início do século XIX foi marcado pelos processos de independência das colônias ibero-americanas. Tal acontecimento ocorreu em consequência direta da expansão dos interesses imperiais ingleses sobre os já combalidos impérios português e espanhol. Beneficiada pelo período de instabilidade e afrouxamento das políticas de controle metropolitanas da Espanha, as elites *criollas*, inspiradas pelos ideais da burguesia ascendente na Europa, põem em marcha o plano de independência do entreposto que se tornara o Império Hispânico entre o comércio direto das potências industriais emergentes e as colônias latino-americanas. Nesse contexto, a elite portenha argentina toma as rédeas da nação e se declara independente da Espanha já em maio de 1810.

Mesmo assim, os desdobramentos desse movimento independentista perduraram até 1825 com a rendição da metrópole espanhola. Na América portuguesa, com a presença da corte e sob influência do Império Inglês, o Brasil declarou independência de Portugal em 1822, D. Pedro I torna-se então Imperador brasileiro.

Ainda que ambos os países, Argentina e Brasil, tenham declarado independência das metrópoles em períodos e condições semelhantes, há processos específicos que distinguem a consolidação das formações dos dois Estados nascentes. As condições de independência dos dois países e a rivalidade histórica dos países ibéricos se refletiriam nos países recém-libertados nos anos seguintes.

### 3.2 – DAS INDEPENDÊNCIAS À CRISE DE 1929

A América do Sul no período de transição de colônia a Estados nacionais independentes tinha como característica, a existência de regiões isoladas. Com quase nenhuma interconexão econômica, prevaleceram em cada localidade os interesses dos grupos econômicos regionais. Por tal característica, a América hispânica passou por um processo de desagregação. O Vice-Reinado do Rio da Prata se fragmentou e seu principal herdeiro territorial, a Argentina, perdeu grandes parcelas do território. Para Celso Furtado:

a evolução geral vinha se fazendo no sentido da autonomização regional, decorrência do debilitamento dos antigos pólos de crescimento. Na ausência de vínculos econômicos mais significativos, o localismo político tendia a prevalecer. (FURTADO, 2007)

Mesmo dentro do Estado argentino nascente os interesses das elites regionais tomaram grandes proporções em disputas políticas, tendo prevalecido os interesses da oligarquia portenha sobre frações de elites do norte argentino de cidades como Córdoba, San Miguel de Tucumán e Jujuy. Alinhada aos interesses ingleses, a elite portuária de Buenos Aires se impôs sobre os interesses das elites nortistas. Segundo Ferrer, outro motivo considerável para a prevalência dos interesses portenhos sobre as demais regiões do país foi o rápido desenvolvimento da pecuária no pampa argentino. O abrupto crescimento desse segmento se deveu a ampliação da demanda de carne e do couro pela economia inglesa, em franca expansão demográfica pós-revolução industrial (FERRER, 2004).

A América portuguesa reagiu de maneira distinta nos anos que se seguiram às guerras napoleônicas e a independência. O Brasil passara mais

recentemente por relativa integração produtiva com o ciclo do ouro, fato que serviu para aproximar regiões até então isoladas uma das outras, via necessidades de organização produtiva e comercial. Além disso, a vinda da Coroa portuguesa à colônia no desenrolar das guerras napoleônicas cumpriria papel relevante nos anos posteriores.

Dentro do sistema interestatal a família real portuguesa estava acostumada com os descaminhos do sistema político internacional para a sobrevivência como Estado. Com a experiência das diversas lutas travadas por Portugal para manter sua existência, que por diversas vezes esteve sob intensa ameaça<sup>5</sup>, a família real lusitana se acostumou ao jogo do poder internacional. Assim, a independência brasileira veio acompanhada de uma posição de relativo traquejo da família imperial. Nesse interregno, uma das maiores façanhas da coroa portuguesa foi ter mantido sob sua jurisdição toda a extensão do território brasileiro apesar das dificuldades geográficas e logísticas.

Apesar da exploração aurífera ter colaborado para maior integração das regiões brasileira, no final do século XVIII ela já estava em franca decadência. Os anos que se seguiram a decadência do ciclo do ouro no Brasil foram de desenvolvimento da cultura do café no percorrer do vale do Paraíba (FURTADO, 2007).

Dessa maneira, tanto Argentina quanto Brasil ingressaram no sistema econômico mundial especializando-se em matérias primas. Ainda que os dois países compartilhem essa característica, a especialização argentina na pecuária e sua ligação à economia inglesa a fariam experimentar taxas de crescimento muito mais elevadas que a economia cafeeira brasileira.

O elevado ritmo de crescimento da economia argentina aumentou a renda de tal maneira que no intervalo do final do século XIX e início do século XX a Argentina já era o país mais próspero da América do Sul. No período de 1886 a 1914, segundo Marcelo Gullo (2006), o produto nacional argentino saltou de US\$ 1 bilhão para US\$ 15 bilhões e nesse período a renda argentina superava a de países como Espanha, Itália e Suécia.

O fenômeno do incremento da renda argentina foi o principal responsável para que despontasse em Buenos Aires um processo industrial ligado à

---

<sup>5</sup> Segundo Marcelo Gullo (2006) Portugal já fora ameaçado pelos povos castelhanos, mouros e holandeses.

urbanização da cidade portenha. Para se ter uma ideia da diferença de possibilidades para o desenvolvimento industrial propiciado pela riqueza proveniente do setor cafeeiro brasileiro comparativamente à riqueza do setor pecuário argentino, devemos nos ater aos dados da indústria de bens de consumo às vésperas da crise de 1929. Segundo Moniz Bandeira, nesse período a indústria argentina “já produzia, aproximadamente, 90% dos bens de consumo e sua participação no produto interno bruto chegava ao índice de 22,8 por cento, enquanto no Brasil era da ordem de 11,7 por cento” (GULLO, 2006).

Nesse período o jogo de interesses imperiais promovidos por Inglaterra e os emergentes Estados Unidos eram latentes na região. Enquanto a Argentina tinha relações muito próximas aos interesses ingleses, vinculados ao comércio internacional, o Brasil da virada de século XIX para o XX se aproximava do Pan-americanismo promovido por Washington. Tais características eram preponderantes para o desenvolvimento de uma desconfiança mútua. Nas palavras de José Paradiso:

Não se tratava apenas de desavenças fronteiriças, mas de uma prevenção ligada a questões de preponderância ou equilíbrio regional, alimentadas por um legado histórico que derivava da antiga rivalidade luso-espanhola, até a guerra de 1825. As atitudes alegadas pelo “nacionalista imaginário” dos dois lados se reforçava mutuamente. Em Buenos Aires, dava-se ênfase ao expansionismo territorial brasileiro, em particular no estuário do Prata, ou o seu apoio às posições contrárias à Argentina assumidas pelo Chile, Bolívia, Paraguai ou Uruguai. No Rio de Janeiro, denunciava-se a insistente aspiração portenha de reconstituir o Vice-Reinado do Rio da Prata. (PARADISO, 2005)<sup>6</sup>

Segundo Paradiso (2005), a desconfiança da virada do século só seria amenizada alguns anos mais tarde com a convergência política de Argentina, Brasil e Chile para assinatura de um tratado cuja ideia central está associada a resolução conjunta de controvérsias que pudessem surgir entre seus membros. Em 1915 era assinado o tratado que ficou conhecido como *Pacto do ABC*<sup>7</sup>.

Após 1915 os dois países tiveram algum distanciamento motivado pela desconfiança brasileira acerca da pujante economia argentina e da aproximação desse país com Chile, Bolívia e Paraguai (PARADISO, 2005).

---

<sup>6</sup> A guerra de 1825 a qual Paradiso faz referência é a Guerra da Cisplatina, também denominada *Guerra del Brasil*. Disputa territorial pela região da atual República Oriental do Uruguai.

<sup>7</sup> Pacto de Não Agressão Consulta e Arbitragem entre Argentina, Brasil e Chile.



Até a crise de 1929 a relativa prosperidade do setor agropecuário argentino em comparação a cafeicultura brasileira prevaleceria. Causando algum desconforto ao Estado brasileiro devido à condição mais confortável do Estado argentino. Alguns fatos que viriam a ocorrer após a Grande Depressão viriam a alterar significativamente esse quadro.

### 3.3 – DE 1929 À COMPREENSÃO MÚTUA DA ATA DO IGUAÇU E A FUNDAÇÃO DO MERCOSUL

As economias argentina e brasileira no período imediatamente anterior à crise de 1929, ainda que compartilhassem da característica primário-exportadora, se distinguiam devido ao produto primário que majoritariamente aplacavam no comércio internacional. Enquanto a Argentina se especializava na produção e exportação de carne e couro, o Brasil se especializava na produção do café.

Esse é um dado relevante para se entender os anos que se seguiram a crise de 1929. O café brasileiro foi capaz de formar uma oligarquia que se fixou principalmente ao longo do Vale do Paraíba. Na Argentina a faixa de terra dos pampas aos arredores de Buenos Aires que produziam o gado logo se expandiram e foram capaz de se disseminar até as regiões de Santa Fé e Entre Ríos (FERRER, 2004). Ainda que o café tenha desempenhado papel muito relevante na economia brasileira, a pecuária argentina conseguia reunir em seu entorno e sob seu interesse maior parcela relativa da população argentina.

Com o *crash* de 1929, as duas economias tiveram dificuldade para manter o volume de divisas que detinham para importação de bens manufaturados produzidos em outras regiões do mundo. O ano de 1930 guardaria duas mudanças de governo que se assemelhavam no tempo mas que se distinguiam pela direção a que cada um conduziria os dois Estados. Enquanto que o Brasil se notabilizava pela ascensão de Getúlio Vargas, a Argentina via ascender ao poder José Félix Uriburu. Enquanto um se notabilizaria pela expansão do parque industrial brasileiro<sup>8</sup>, o segundo firmaria acordo com ingleses e outros Estados europeus afim de garantir

---

<sup>8</sup> Simbolizada pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional durante o Estado Novo da era getulista, com crédito e aval estadunidense em troca de apoio do Estado brasileiro durante a Segunda Guerra Mundial (PARADISO, 2005).

taxas mínimas de importação da sua produção de carne<sup>9</sup>. Nas palavras de Moniz Bandeira:

No Brasil, o cultivo do café, apesar de toda a riqueza produzida, não propiciou a mesma prosperidade alcançada pela Argentina com sua exportação de carnes e cereais. E este foi, *inter alia*, um dos principais fatores que determinaram seu progresso. A permanente escassez de divisas e a desvalorização da moeda, que dificultavam e encareciam as importações fomentaram a expansão do parque fabril, alimentado em grande parte pela emigração dos capitais da lavoura, diante das expectativas da repetição cíclica da crise do café, que com a superprodução provocava uma violenta queda em seus preços. E, embora contasse com a participação de muitos estrangeiros imigrantes, a indústria cresceu extremamente ligada ao cultivo do café. Muitos fazendeiros, para sobreviverem à crise do mercado e à inexorável derrocada dos preços do café, tornaram-se também industriais. (GULLO, 2006)

Em linhas gerais, de 1930 em diante a oligarquia agrária argentina conseguiu invariavelmente fazer prevalecer seus interesses econômicos sobre o Estado argentino. Exceção feita a era Peronista, que perdurou por mais de uma década, de 1946 a 1955, e um breve período, de 1973 a 1974. Nos primeiros anos como Presidente, Perón articulou um plano de estabilização, que visava recuperar o setor agrícola e através da obtenção de divisas desse setor, aplicar um segundo plano quinquenal capaz de industrializar e agregar valor às manufaturas argentina destinadas a exportação. Já em 1952 era fundada a Comissão de Fomento para promoção de produtos industrializados e semi-industrializados. Logo em seguida, em 1954, era criada a Comissão de Difusão da Produção Nacional, responsável por facilitar a introdução dos produtos argentinos nos mercados estrangeiros (PARADISO, 2005).

Já no Brasil, em sentido oposto, prevaleceu a estratégia estatal industrializante inaugurada com Vargas em 1930. Mesmo sofrendo pressão do setor cafeeiro, simbolizada pelo movimento “constitucionalista” paulista em 1932, se sobrepôs o governo getulista e os interesses industriais que perduraram até 1945. Getúlio ainda retornaria ao cargo máximo do Estado brasileiro em 1951 e seu governo seria findado de maneira trágica, com o seu suicídio em 1954<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> No ano de 1933 a Argentina firmaria o acordo que ficou conhecido como Tratado Roca-Ruciman, que garantia a importação de cota mínima da produção de carne argentina pela Inglaterra, além de conferir a essa última regimes especiais de câmbio (PARADISO, 2005).

<sup>10</sup> Em 1954, sofrendo pressões golpistas, Getúlio Vargas se suicidou deixando para a história a “Carta Testamento”, denunciando a aliança de interesses financeiros internacionais aos grupos nacionais insatisfeitos com o regime de garantia do trabalho (VARGAS, 1954).

De Getúlio até a redemocratização o Brasil experimentou um período de grande expansão industrial e urbanização. Ressalvados alguns períodos específicos (como os anos imediatamente posteriores ao golpe de 1964-1968), o governo brasileiro organizou-se através de uma plataforma industrializante para desenvolver-se.

Do ponto de vista das relações argentino-brasileiras, o período de maior aproximação, para o período 1930 até as redemocratizações dos anos 1980, foi o que se coincidiram os governos de Perón na Argentina e de Vargas no Brasil. Durante esse período, segundo José Paradiso (2005), “foram assinados convênios sobre o intercâmbio comercial e o sistema de pagamentos”. A política de aproximação para com os Estados vizinhos promovida pelo governo peronista visava a comercialização dos produtos manufaturados argentinos. Nesse interim, com a aproximação argentina sobre Chile e Brasil, Perón vislumbrou a possibilidade de reabilitar a aliança do ABC, ideia também apoiada por Vargas. Porém, devido a conjuntura e a complexa trama de interesses implicados no período, a consolidação do pacto do ABC se mostrou inviável (PARADISO, 2005).

Com a ascensão da indústria brasileira e a política agrária argentina prevalecendo, houve uma certa inversão de desconfianças de um Estado para outro. Enquanto que no período de virada de século a prosperidade argentina agitava a política brasileira com o receio sobre as reais intenções da Argentina para a região, após a industrialização brasileira ocorrer em um relativamente curto intervalo de tempo, foi a política argentina que passou a desconfiar dos propósitos da política desenvolvimentista brasileira.

Contudo, as décadas de 1980 e 1990 reservaria às duas nações períodos de grande instabilidade geradas por condições comuns aos dois países. Nos anos 1980, o presidente Raul Alfonsín assume a Argentina destruída economicamente por três motivos principais: 1 – Um governo militar instaurado após um golpe de Estado sobre Isabel Perón; 2 - A derrota na guerra das Malvinas<sup>11</sup>; 3 - A crise da dívida externa que abalou tanto a Argentina quanto o Brasil. (GULLO, 2006). No Brasil também não foi diferente. Com o advento da crise da dívida externa, o país se deparou com um período inflacionário muito forte. A instabilidade

---

<sup>11</sup> Cabe nota, sobre esta guerra, a posição de apoio do Brasil à Argentina, negando o território brasileiro para o reabastecimento de aeronaves inglesas e, inclusive, alugando duas aeronaves para a Argentina. Atuação que facilitaria nos anos seguintes as negociações de tratados bilaterais e a criação do Mercosul.

econômica tornou o governo militar insustentável e no ano de 1985 Sarney assumia o governo, inaugurando a transição do militarismo à democracia.

O cenário desalentador foi também um período de mudanças significativas nos rumos da integração da Argentina e do Brasil. Percebendo a mudança das prioridades dos principais países do globo no plano extra sul-americano e sob intensa crise social interna, os dois países decidiram em comum acordo se aproximarem politicamente e economicamente. Nesse sentido, já em 1985, Sarney e Alfonsín firmariam a “Ata de Foz do Iguaçu” e, no ano seguinte, a “Ata para Integração Argentino-Brasileira”. Tais acordos seriam o germe do Tratado de Assunção, assinado em 1991, que criaria o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), integrando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>12</sup> em um único bloco econômico.

Ainda que a idealização do Mercosul, em princípio, tenha sido formatada para um projeto integrador e desenvolvimentista, sua implementação se deu de forma diferente. Os anos 1990 foram marcados pela ascensão da ideologia neoliberal na região e tal ideologia também afetou o bloco recém-criado. Sob o comando dos presidentes Menem e Collor, Argentina e Brasil trataram o bloco comercial como uma simples área de livre comércio. O Mercosul dos anos 1990 foi batizado por Gerardo Caetano como “Mercosul Fenício”, em analogia à cultura de comércio da antiga civilização Fenícia (CAETANO, 2011).

Anos mais tarde, no início do século XXI, com a eleição dos presidentes Luiz Inácio “Lula” da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina, o bloco retomou o seu projeto original e os dois países alcançaram uma aproximação inédita através de acordos políticos e econômicos. A recusa dos dois países à implementação da Área de Livre Comércio das Américas, proposta pelos Estados Unidos, e a opção pelo fortalecimento regional combinada com políticas de aproximação dos países do hemisfério sul marcaram o início dos anos 2000 e selaram a compreensão mútua de Argentina e Brasil sobre a importância da aliança regional entre os dois maiores países da América do Sul.

A inédita aproximação de Brasil e Argentina da virada do século foi enfatizada pelo técnico do IPEA, Pedro Silva Barros. Ele destaca o papel central da integração entre os dois países da região. Segundo Barros (2018), a aproximação

---

<sup>12</sup> A Venezuela seria introduzida ao bloco com a ratificação do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela em 2012.

de Brasil e Argentina é decisiva para a integração da América do Sul. Porém, ele ressalta que essa integração tem ocorrido de maneira aquém das possibilidades e de maneira relativamente mais lenta que em outras regiões do mundo<sup>13</sup>.

Neste capítulo fizemos um breve recorrido das relações entre o Brasil e a Argentina desde as independências até o atual século XXI. Percebemos que as desconfianças entre as duas nações são latentes, de um lado a outro, e que se alteram com o passar do tempo, resultando na virada do século XX para o século XXI na maior aproximação política entre os dois Estados da história. No próximo capítulo, abordaremos um setor e produção específica, o cargueiro KC-390 da Embraer, como um dos frutos dessa inédita aproximação.

---

<sup>13</sup> Barros (2018), aponta o comércio intrarregional realizado na América do Sul como indicador desse argumento. Segundo o autor, enquanto o comércio regional sul-americano não alcança 20%, outras regiões como Europa e leste da Ásia tem aproximadamente 60% e 50%, respectivamente.

## 4 O SETOR AERONÁUTICO ARGENTINO-BRASILEIRO – PARCERIA E PRODUÇÃO INDUSTRIAL CONJUNTA DO CARGUEIRO KC-390

A aproximação política entre Brasil e Argentina e a superação de desconfianças entre os dois principais países da região sul-americana foi capaz de gerar frutos de cooperação em diversos segmentos econômicos.

Um dos setores que foi beneficiado com a aproximação argentino-brasileira foi o aeronáutico, no qual se lançou, ainda em 2014, a Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica<sup>14</sup>. Sob o cenário de entendimento construído durante o início do século XXI os governos firmaram acordo de cooperação na produção do cargueiro KC-390 da Embraer. As forças aéreas dos dois países têm compromisso de compra do modelo afim de viabilizá-lo comercialmente na região e para possível exportação à países como Portugal, República Checa, Suécia, Nova Zelândia, Itália e Emirados Árabes Unidos<sup>15</sup>.

### 4.1 – UMA BREVE HISTÓRIA DO SETOR AERONÁUTICO ARGENTINO E BRASILEIRO

A história do setor aeronáutico argentino se confunde com o projeto e a história da construção da empresa que hoje conhecemos como a *Fábrica de Aviones de Argentina* (FAdeA). Já em 1927 seria inaugurada a *Fábrica Militar de Aviones* na cidade de Córdoba. Durante o governo de Marcelo Torcuato de Alvear, que havia sido apresentado ao projeto de uma fábrica nacional de aviões pelo engenheiro militar Francisco de Arteaga anos antes de se tornar presidente, foi possível inaugurar o embrião da futura FAdeA (ARTOPOULOS, 2007).

Segundo Alejandro Artopoulos, nos primeiros anos de implementação os trabalhadores da fábrica eram capacitados tecnicamente no exterior em países como França, EUA, Alemanha e Inglaterra. Também havia visitas dos técnicos estrangeiros às instalações argentinas para articulação da fabricação, tratamento e controle dos materiais a serem utilizados nos projetos. Tais ações possibilitaram algum nível de transferência tecnológica e se cristalizou com o destacado Ae.t.1, avião de desenho doméstico (TAVARELLA, 1979).

---

<sup>14</sup> Aliança construída com o objetivo de integrar e fortalecer os setores industriais de defesa de ambas as nações (BRASIL, 2014).

<sup>15</sup> Portugal, República Checa e Suécia assinaram cartas de intenção de compras. Nova Zelândia, Itália e Emirados Árabes Unidos fizeram contato com a Embraer para avaliação do modelo KC-390.

Os projetos de desenho nacional foram interrompidos devido a influência contrária a essa iniciativa interposto pelas oligarquias com interesses agrários que se lançaram ao poder na Argentina através do golpe de 1930<sup>16</sup>. Sob essa influência as iniciativas de linhas de aprendizagem para promover desenhos nacionais de aeronaves liderado por Arteaga dentro da FMA<sup>17</sup> ficou interrompido até a eclosão do golpe de Estado de 1943 (ARTOPOULOS, 2007).

A ascensão dos militares industrialistas na Argentina ocorrida em 1943 alia-se a desconfiança acerca do desenvolvimento industrial brasileiro, possibilitado graças a aproximação aos EUA devido aos interesses inerentes à 2ª guerra mundial. Essa aproximação entre Brasil e EUA gerou desconfortos junto ao Estado argentino que, em contraposição, passou a contar com a aproximação ao grupo de países do Eixo para adquirir capacidade técnica.

Após a Revolução de 1930 no Brasil, a autonomia da aeronáutica sobre o exército e marinha é fomentado pela política de Estado expressa pelo major aviador Plínio Raulino de Oliveira que assumiu o comando da Escola de Aviação Militar (FORJAZ, 2005). Em 1941 o Brasil fundava o Ministério da Aeronáutica e da Força Aérea Brasileira (FAB) e sinalizava esforços para pesquisa em aviação com a criação de instituições como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e o Centro Tecnológico de Aeronáutica (CTA). Interregno no qual a Argentina já contava com quase duas décadas de experiência.

Os governos peronistas na Argentina e varguista no Brasil detinham aspirações industrialistas e no período em que estiveram à frente dos governos dedicaram esforços significativos do Estado para o setor aeronáutico. Política industrial com forte conteúdo nacional, adaptando peças e fornecedores as necessidades específicas da aeronáutica argentina e brasileira. Tal fenômeno foi capaz de gerar em ambos os países, como destacam Alejandro Artopoulos e Maria Cecilia Spina Forjaz, indústrias privadas acessórias, fornecedoras dos materiais necessários às forças aéreas dos dois países. Como comenta Artopoulos, a *Fábrica Militar de Aviones* passou a contar com produções horizontalizadas:

---

<sup>16</sup> Segundo Marcelo Gullo (2006), as oligarquias agrárias que emergiram após o golpe de 1930 na Argentina, interrompera todos os projetos ligados a indústria. Direcionando os recursos estatais para a agricultura.

<sup>17</sup> *Fábrica Militar de Aviones de la Argentina*.

En su fundación el concepto de fabricación utilizado en la FMA fue vertical, todos los componentes se hacían dentro de la fábrica o se importaban pero no había una política de desarrollo de proveedores. Este proceso se profundizó con el aumento de la intervención del estado en la economía a partir de 1930. De hecho el AeT1 fue el resultado de esta política de integración vertical. No existían en este esquema productivo espacio alguno para la investigación y el desarrollo tecnológico. A partir de 1944 se marca un quiebre con esta política. Con el modelo DL 22 se inició una nueva práctica de desarrollo de pequeñas y medianas empresas metalmecánicas y de sectores relacionados con la actividad aeronáutica. (ARTOPOULOS, 2007)

E também, como nos sugere Forjaz:

Nos laboratórios isolados instalados no campus do CTA, em São José dos Campos, iniciaram-se trabalhos pioneiros de prospecção tecnológica e aplicação de novas técnicas, estimulando o surgimento de pequenas indústrias, num modelo de círculos concêntricos em que o núcleo opera como matriz supridora de recursos humanos e suporte laboratorial para os novos empreendedores. O ITA e o CTA tornaram-se irradiadores de tecnologia, permitindo sua fixação, e atuaram como suporte para a criação de inúmeras empresas, em geral fundadas por “iteanos”, das quais a mais importante delas viria a ser a Embraer. (FORJAZ, 2005)

Em 1944 a FMA fabricava o protótipo DL 22 e no ano seguinte se iniciava a construção da maior quantidade já produzida de um único avião na Argentina até então: 200 aviões DL 22 foram fabricados até o ano de 1948. Essa produção significativa dá a dimensão dos avanços alcançados no período para a aviação argentina, visto que o modelo era composto por materiais e fornecedores da própria indústria argentina que conseguiram considerável transferência tecnológica, inclusive capacitando-se a produzir o primeiro motor de avião na América Latina: “*El Gaucho*”. Foi nesse período também que a aeronáutica argentina foi capaz de desenhar um protótipo avançado de caça, “*El Puqui II*”, comparado aos caças mais avançados da época, como o MIG 15 e o F-86 Sabre, mas que nunca foi produzido em série devido às dificuldades da balança comercial argentina (ARTOPOULOS, 2007). Já pelo lado brasileiro, por intermédio do comando do Brigadeiro Casimiro Montenegro Filho, a estratégia do setor aeronáutico foi baseada no desenvolvimento das capacidades para produção de modelos de aviões comerciais orientadas ao transporte de carga com custo reduzido, capacitados com motores maiores e mais econômicos que os modelos produzidos na Europa e nos Estados Unidos. Isso se deve a restrição de recursos para combustível e outros materiais não produzidos em território nacional, que causariam dificuldades para manutenção desses equipamentos pela Força Aérea. Além disso, a área de cargueiros com baixo custo,



na visão de Montenegro e sua equipe, assessorados por técnicos do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*<sup>18</sup>, seria interessante ao Brasil, pois desenvolvendo-se em tal área a indústria aeronáutica brasileira não seria concorrente das indústrias inglesas ou estadunidenses (FORJAZ, 2005).

Figura 1 – Avião DL 22



Fonte: Aeroprints.com

---

<sup>18</sup> O Brigadeiros Casimiro Montenegro Filho tinha proximidades com técnicos do MIT anteriores à criação do Ministério da Aeronáutica. Com a ajuda do professor do Departamento de Engenharia Aeronáutica do MIT, Robert Harbert Smith, Montenegro, que também detinha aproximação com industriais ligado ao ramo aeronáutico, articula o plano estratégico que resultaria no futuro da aeronáutica brasileira e na criação do ITA em São José dos Campos.

Figura 2 – El Pulqui II



Fonte: Blog Asas de Ferro

Ainda que tenha se desenvolvido fortemente, a FMA argentina não exportou nenhum avião quando da sua existência. Sua produção foi totalmente voltada ao mercado doméstico onde seu principal cliente era a Força Aérea Argentina. Segundo Alejandro Artopoulos (2007), não houve um modelo de negócios capaz de sustentá-la. Face a essa impossibilidade de crescimento empresarial e devido à instabilidade política promovida pelos golpes de estado de 1955, 1962, 1966 e 1976. Além disso a promoção da ideologia neoliberal nos anos seguintes, impossibilitaram o desenvolvimento dos aviões argentinos. No final da década de 1970 o governo de Jorge Rafael Videla, que assumira pós-golpe de 1976, decretou o fim das *Industria Mecánicas del Estado (IME)*, que havia incorporado nos anos anteriores a FMA. A empresa passou a se dedicar a manutenção de aviões, tendo sido concessionada à empresa estadunidense Lockheed Martins durante os anos 1990 e a expansão da ideologia neoliberal. A privatização da empresa durou 15 anos, tendo um processo de reversão no ano de 2009, com a reestatização e fundação da *Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” S/A (FAdeA)*. Em 2017, por meio de um ramo de negócios interno, a Argentina exportou o primeiro avião civil para a Colômbia: Trata-se do PA-25, produzido por uma empresa menor, a Lavia S/A, que em parceria com a FAdeA para comercialização, exportou duas aeronaves de caráter agrícola.

No Brasil, já em 1968, apenas 18 anos após a fundação formal do ITA, voava em São José dos Campos o “Bandeirante”, primeiro avião produzido pela estrutura aeronáutica brasileira. Já no ano seguinte seria fundada a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que seria a responsável pelo segundo desafio pós-produção do Bandeirante: A produção em série e sua comercialização. O Bandeirante foi um caso de sucesso para a indústria aeronáutica brasileira, vendeu mais de 500 aviões em todo o mundo (FORJAZ, 2005).

Nos anos seguintes, durante a década de 1970 e 1980, o aporte estatal brasileiro à empresa foi fundamental para produção e abertura de mercados via influência no comércio exterior. A Embraer se voltaria à demanda por aviões civis e se notabilizaria pela produção de jatos com até 120 lugares, concorrendo diretamente com a canadense Bombardier (GOMES, 2012). No período de influência neoliberal dos anos 1990, a Embraer foi incluída no plano de desestatização governamental do Brasil, tendo sido privatizada em 1994.

Através do aporte dos investidores que a adquiriram e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Embraer pôde desenvolver seu jato de 50 lugares, de voos regionais, ERJ-145, reestabelecendo a produção da empresa, engessado pela crise econômica do fim da década de 1980 e início da década de 1990. O banco estatal inclusive colaborou através das políticas de crédito para exportação com a empresa recém-privatizada, realçando a necessidade de aporte estatal que é condição necessária para o desenvolvimento das empresas do ramo aeronáutico.

Figura 3 – Embraer ERJ-145



Fonte: Embraer

O modelo do primeiro avião regional produzido pela empresa brasileira fez tanto sucesso, que foi a venda do modelo ERJ-145 a responsável por sustentar os as margens operacionais da Embraer até o ano 2001<sup>19</sup>. Durante a década de 2000 o primeiro modelo comercial da Embraer ERJ-145 teve participação mais residual nas vendas, enquanto que a nova família de jatos comerciais E-170, E-175, E-190 e E-195, seriam os responsáveis pela mudança significativa das receitas da empresa. Através da venda dessa família de jatos de até 120 pessoas, a Embraer se afirmou como líder no segmento de jatos comerciais com essa capacidade de assentos.

Também nesse interim, a Força Aérea Brasileira encomendara à Embraer o desenvolvimento de um avião de treinamento e ataque leve para substituição dos antigos AT-26 Xavante (Avião italiano produzido sob licença no Brasil). Foi desse pedido que a Embraer se dedicou ao desenvolvimento do programa ALX, responsável pela criação dos aviões ALX Super Tucanos. As

---

<sup>19</sup> Nos anos de 2001 e 2002, segundo Sérgio Bittencourt Varella Gomes, a Embraer teve alguma redução de receitas devido a 3 fatores principais: 1 – Os efeitos da “bolha da internet” de 2001 e seus efeitos sobre a economia mundial; 2 – O impacto sobre o setor aéreo causado pelos atentados às torres gêmeas nos EUA, que postergou encomendas do setor de aviação; 3 – O ápice do ciclo do produto do ERJ-145 já havia passado e os novos modelos da família E-Jets só começariam a ser entregues em 2004.

primeiras unidades desses aviões seriam entregues à Força Aérea Brasileira em 2004.

Concomitantemente à venda de aviões comerciais, a partir dos anos 2000 a Embraer identificou um segundo nicho de mercado onde poderia ingressar no mercado de vendas, o setor executivo. Em 2008 a Embraer entregaria os primeiros jatos executivos, denominados Phenom 100 (com capacidade de quatro a sete ocupantes). Além dele, a empresa também desenvolveu na mesma família o Phenon 300, modelo um pouco maior (com capacidade para transporte de oito a nove ocupantes).

O ano de 2008 também foi um marco pelo início do desenvolvimento de um segmento ainda não explorado pela empresa brasileira: O de cargueiros de grande porte, através do projeto KC-390<sup>20</sup>. O modelo derivou da demanda da Força Aérea Brasileira (FAB) para substituição dos antigos cargueiros *Hércules C-130*<sup>21</sup> e foi possibilitado graças ao estudo prévio da empresa aeronáutica do nicho de mercado existente nesse setor de cargueiros para pouco mais de 20 toneladas. Já em 2009 seria aprovado no senado brasileiro o prosseguimento do projeto (RIBEIRO, 2007). O cargueiro seria comercializado através da divisão da empresa aeronáutica brasileira Embraer Defesa & Segurança, fundada no início de 2011.

---

<sup>20</sup> O projeto KC-390 foi noticiado inicialmente em 2007, na feira *Latin America Aero & Defense (LAAD)*. Em 2008 o governo brasileiro aprovou o uso de R\$ 800 milhões pela Embraer para o desenvolvimento do projeto. Já em 2009, na mesma feira, a Embraer lançaria formalmente o programa KC-390.

<sup>21</sup> Cargueiro fabricado desde 1954 pela empresa estadunidense *Lockheed*.

Figura 4 – Cargueiro KC-390 decolando.



Fonte: Embraer

O cargueiro KC-390 tem a característica de ter sido desenvolvido contando com a parceria de alguns outros países, fato que contribui para a pulverização dos custos para além da exclusividade do orçamento brasileiro e, ainda, garantiu a comercialização do novo modelo de avião através das compras do cargueiro pelos países partícipes do projeto.

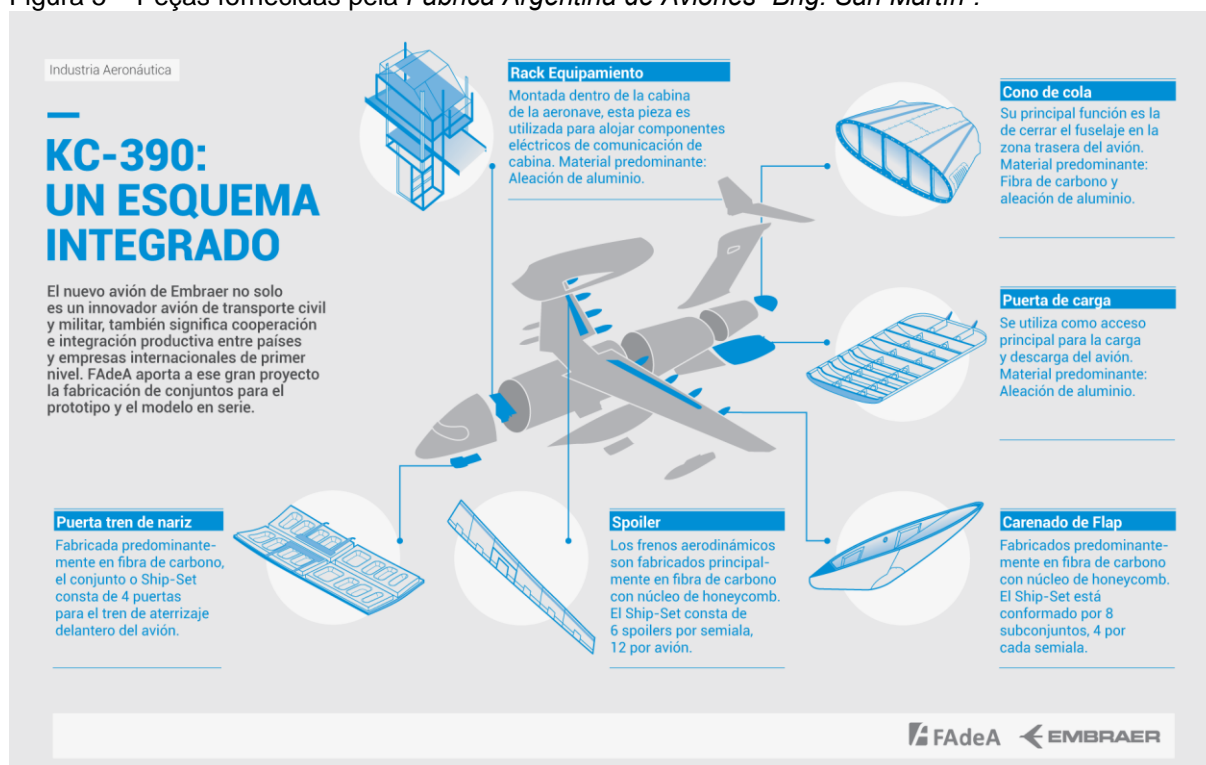
A novidade do KC-390 da Embraer é que entre os países participantes do custeio e compras do modelo final está, pela primeira vez após o fracasso da comercialização do modelo CBA-123 Vector<sup>22</sup>, a Argentina. Através da *Fábrica Argentina de Aviones* (FAdeA), situada em Córdoba, a parceria entre os dois países (Além de outros países parceiros como Portugal, República Checa) inclui o fornecimento de algumas peças<sup>23</sup> do avião para serem montados pela unidade da Embraer localizada em Gavião Peixoto.

<sup>22</sup> O modelo CBA-123 Vector surgiu da parceria pioneira de Brasil e Argentina, firmadas pelos presidentes Alfonsín e Sarney, para produção de um modelo de aeronave voltado para voos regionais com capacidade para 19 passageiros. Ainda que dois protótipos da aeronave tenham sido construídos, devido à crise do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 por qual as duas empresas passavam, sua comercialização foi inviabilizada. (CARDOSO, 2018.).

<sup>23</sup> A FadeA fornecerá para a Embraer: os *spoiler*., a carenagem do *flap*; as portas do trem de pouso; o cone de calda; o armário eletrônico; e a porta da rampa.



Figura 5 – Peças fornecidas pela *Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín”*.



Fonte: *Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín”*.

A integração das cadeias de produção do novo cargueiro e o sucesso de sua comercialização poderá se tornar um marco dos avanços no relacionamento das duas empresas (Embraer e FAdeA) e das duas forças aéreas (brasileira e argentina). O sucesso do projeto poderá se tornar o marco histórico do início da cooperação produtiva de outras aeronaves com a marca da região Argentino-Brasileira, atendendo às especificidades sul-americanas.

#### 4.2 – ARGENTINA-BRASIL – A APROXIMAÇÃO CADEIAS PRODUTIVAS VIA KC-390 E ALGUNS NÚMEROS DO SETOR AERONÁUTICO DOS DOIS PAÍSES

O setor da indústria aeronáutica é reconhecido mundialmente como portador de um segmento comercial com grande valor agregado. Com a aprovação da produção do cargueiro KC-390 pela Embraer em 2009 e a posterior criação do segmento de Defesa e Segurança da Embraer em 2011<sup>24</sup>, Brasil e Argentina tornaram-se parceiros em um setor industrial possuidor de grande valor dentro das cadeias produtivas mundiais.

<sup>24</sup> Segundo o relatório da administração da Embraer do ano de 2010, em 19 de novembro daquele ano a Embraer mudou o estatuto social e ampliou seu objeto social, a ele acrescentando-se “sistemas de defesa e segurança e energia”.

Além disso, a integração produtiva entre os dois países do cone sul para produção desse cargueiro é um exemplo de integração entre os dois países em um setor de alto valor agregado se enquadrando na proposta estruturalista cepalina de adequação da América do Sul à produção de bens com maior valor agregado. A importância e a intensidade tecnológica desse setor é atestada pelo técnico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Marcos Vinícius Chiliatto Leite em entrevista para este autor. Segundo Leite (2018):

Um acordo é interessante sim, como uma experiência de relação produtiva puxada pela demanda de defesa. Que é coisa que o mundo desenvolvido faz também. Os Estados Unidos fazem política industrial com o argumento da segurança nacional. Com o tamanho do orçamento deles, é política tecnológica, de inovação. (LEITE, 2018)

Em um contexto estrutural de produção de bens com pouco valor agregado pelas economias sul-americanas, a Embraer se destaca em um segmento industrial de notável agregação de valor e com enorme potencial de desenvolvimento tecnológico. Dentro desse mercado oligopolizado, detém uma fatia significativa em áreas que identificou, ao longo do tempo, como sub-exploradas pelas grandes empresas de aviação mundial (Boeing-EUA, Airbus-França e Bombardier-Canadá<sup>25</sup>).

Nos últimos anos, após sua formatação de especialização na produção de jatos civis, a Embraer conseguiu manter as elevadas faixas de receitas<sup>26</sup> mesmo sem contar com as receitas de seus mais novos e ousados projetos: 1 - A série dos E-Jets E2, com maior capacidade de passageiros, que passaram a ser entregues em 2018; 2 – O cargueiro KC-390 a ser comercializado a partir de 2019.

---

<sup>25</sup> A Bombardier, empresa de origem canadense, foi durante as últimas décadas a principal concorrente da Embraer no segmento de jatos comerciais de até 150 lugares. Ela teve a maior parcela das ações do seu novo programa de jatos comerciais C-Series adquiridos pela Airbus no final de 2017.

<sup>26</sup> Segundo os balanços da Embraer dos anos de 2010 e 2011, as receitas líquidas da empresa foram impactadas nos anos de 2010 e 2011 pelo advento da crise financeira na Europa, derivada da crise financeira dos anos de 2008 e 2009 e pelas variações do câmbio. No último dia de 2009, segundo o Banco Central do Brasil, a cotação do Real em relação ao Dólar era de R\$ 1,74. Já em 2010 a cotação era de R\$ 3,33 e em 2011 R\$ 3,75.



Gráfico 1 – Evolução das Receitas líquidas da Embraer (2004-2017)

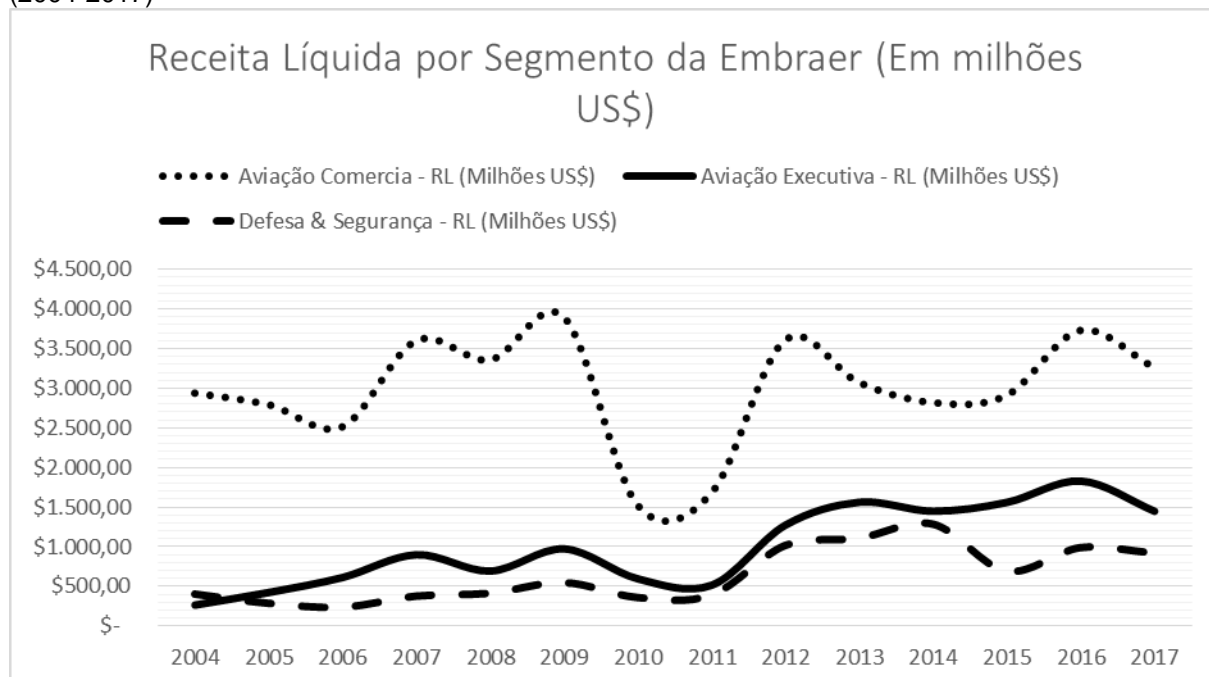


Fonte: Elaboração do autor, com dados dos balanços anuais da Embraer.

Nos últimos anos, o setor de defesa da Embraer vem ganhando notabilidade na participação das receitas da companhia. Através, principalmente, das vendas do EMB-314 “Super-Tucano” para diversos países do mundo, o segmento de defesa da Embraer vem conseguindo alcançar ganhos relativos nos balanços anuais da empresa, composto pelo setor comercial, executivo, defesa & segurança e os demais ganhos com prestação de serviços de manutenção e modernização de aeronaves.

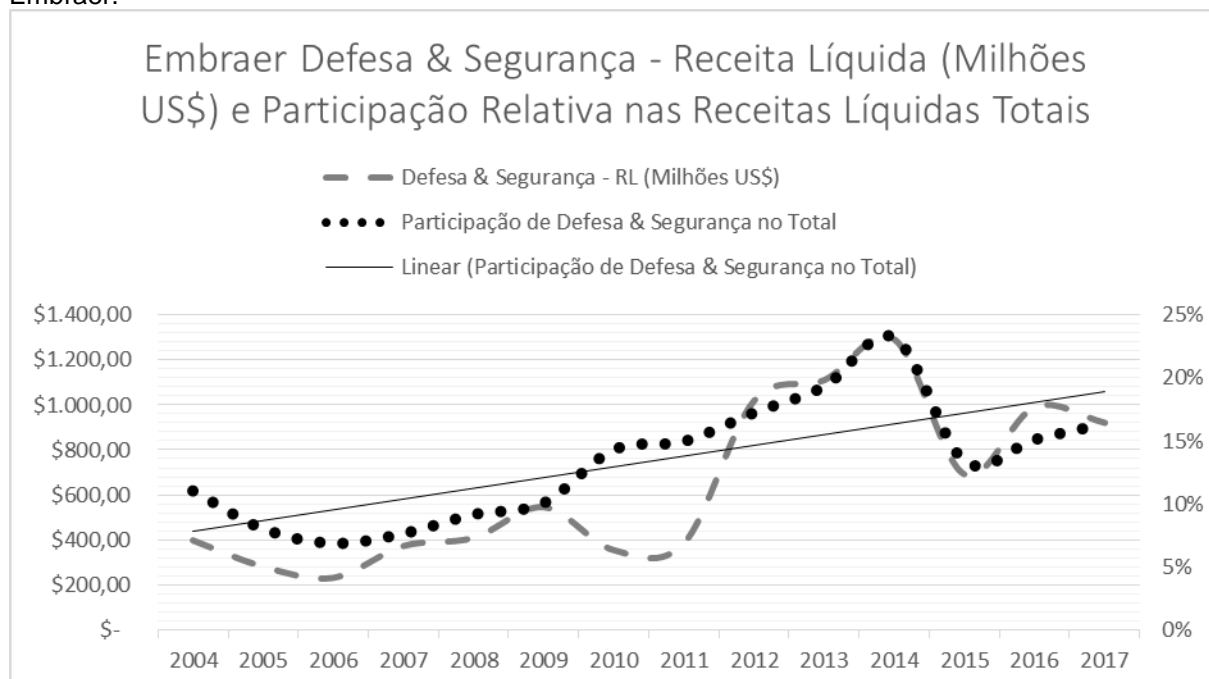
Ainda que o projeto KC-390 só venha a gerar os primeiros frutos a partir de 2019, a evolução do setor de defesa da Embraer é notável.

Gráfico 2 – Receitas Líquidas da Embraer por segmento, excluído manutenções e modernizações. (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, com dados dos balanços anuais da Embraer. Para dólares correntes do último dia de cada ano.

Gráfico 3 – Receitas Líquidas e Participação Relativa do segmento de Defesa & Segurança na Embraer.



Fonte: Elaboração do autor, com dados dos balanços anuais da Embraer.

Com os ganhos de participação da divisão de Defesa & Segurança da Embraer, formalmente criada a partir de 2011, e com a efetivação do projeto KC-390, a empresa brasileira pode dar um salto de qualidade tecnológica e de

capacidade produtiva, dada a maior envergadura do cargueiro, o maior avião já produzido pela empresa.

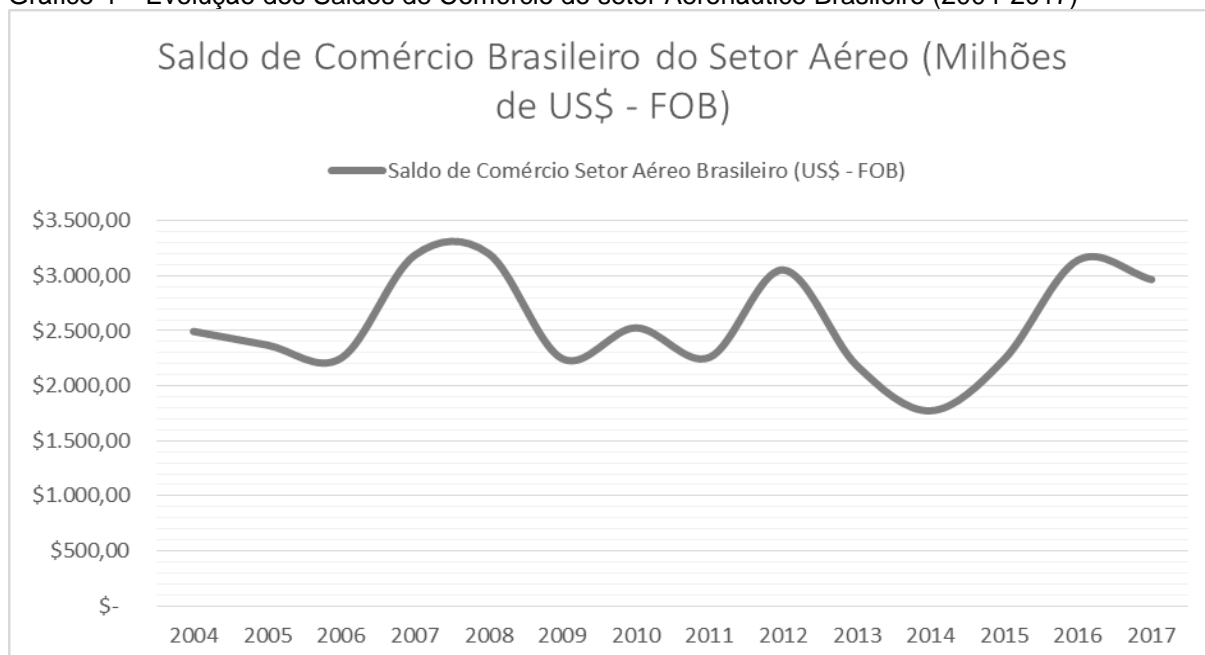
O poderio tecnológico do setor aéreo brasileiro vem sendo construído e progressivamente ampliado desde a década de 1940. É provável que nos anos atuais o setor aeronáutico brasileiro viva o auge de sua existência. A manutenção dos saldos comerciais em dólar para o setor aeronáutico no período de 2004-2017 também colaboram para geração de divisas. Nos setores de altos componentes tecnológicos, o setor aeronáutico é o único que não apresenta déficits estruturais (GOMES, 2012).

Tabela 1 – Saldo de Comércio do Setor Aeronáutico Brasileiro

<b>Ano</b>	<b>Saldo de Comércio (Milhões de US\$)</b>
2004	2.494,21
2005	2.370,75
2006	2.251,61
2007	3.187,37
2008	3.203,55
2009	2.247,65
2010	2.527,23
2011	2.258,05
2012	3.054,04
2013	2.185,25
2014	1.774,14
2015	2.239,97
2016	3.141,71
2017	2.965,95

Fonte: Elaboração do autor, com dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços.

Gráfico 4 – Evolução dos Saldos de Comércio do setor Aeronáutico Brasileiro (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, com dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços.

Como fruto da política do Estado brasileiro a Embraer incorporou ao longo dos anos sua atual capacidade técnica. O KC-390 também é uma amostra dessa lógica. Sob a égide da Estratégia Nacional de Defesa (END), promulgada em 2008<sup>27</sup>, a Força Aérea Brasileira cumpriu papel central para a concretização do projeto do cargueiro brasileiro.

Já em 2009, através do projeto da aeronáutica KC-X, a FAB encomendou dois protótipos do cargueiro, disponibilizando uma verba da ordem de R\$ 3,0 bilhões. Além disso, no mesmo ano, pelo projeto KC-390, encomendou 28 unidades do modelo para incorporação à sua frota (CARDOSO, 2018). Através desse projeto e da alocação de contrapartidas via *offset* oferecidas por fornecedores contratados pela empresa brasileira, a Embraer conseguiu subir mais alguns degraus.

Segundo Ribeiro (2017), a fase de pesquisa e execuções do avião cargueiro brasileiro possibilitou a Embraer desenvolver, pela primeira vez, de maneira integral o *software* de comando de voo, ter novas possibilidades no design de aeronaves e lograr novos processos de manufatura. Essas incorporações tecnológicas, provenientes do programa de defesa da empresa, poderão ser

<sup>27</sup> Segundo Ribeiro (2017), a END tem como característica a reestruturação das Forças Armadas Brasileiras com tecnologias sob o domínio nacional. Através da adoção da política de *offset*, que pressupõe contrapartidas “comerciais, industriais e tecnológicas” ao Brasil pela aquisição de bens e serviços adquiridos pelas Forças Armadas.

empregadas no desenvolvimento de aeronaves do setor comercial e executivo, reduzindo os custos de desenvolvimento desses projetos e trazendo maior competitividade às aeronaves brasileiras no mercado mundial.

Para trazer maiores chances de sucesso ao projeto e reduzir os custos de seu desenvolvimento, a Embraer firmou parcerias com outros países e empresas afim de dividir os riscos inerentes a um possível malogro. Logo, ainda na fase de desenvolvimento conceitual da aeronave, a Embraer fez um amplo levantamento dos possíveis fornecedores e parceiros do KC-390 (RIBEIRO, 2017).

O esforço inicial se deu no âmbito do Ministério da Defesa brasileiro que foi capaz de celebrar acordos com a defesa de outros países para parcerias industriais. Segundo Ribeiro (2017):

Tornaram-se parceiros industriais do Brasil no programa KC-390, Argentina, República Tcheca e Portugal. Chile e Colômbia começaram o processo, mas não se tornaram parceiros industriais do programa. Todavia, cumpre ressaltar que as forças aéreas desses países mantiveram as cartas de intenção, pois o KC-390 atende a necessidade delas. (RIBEIRO, 2017)

A Argentina se integrou ao projeto como parceiro industrial e comprometeu-se com a produção de peças do cargueiro, além da aquisição de seis unidades do cargueiro para sua própria força aérea, como cumprimento da política de *offset* aplicada pela empresa brasileira. Ainda nesse âmbito de aproximação política, em novembro de 2014, Argentina e Brasil viriam a firmar a Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica (AEIA). Segundo o Ministério da Defesa brasileiro a aliança teria como objetivo “integrar e fortalecer os setores industriais de defesa de ambas as nações” (BRASIL, 2014).

Depois de um longo período sem produção de aeronaves, executando apenas manutenções e modernizações, com a reestatização no ano de 2009, a *Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín”* voltou a produzir aviões e firmou seu compromisso da produção e fornecimento de peças para o KC-390, tendo sido realizada a primeira entrega em 2014, com o envio da porta de carga do avião.

Figura 6 – Ministros da defesa do Brasil e da Argentina, Celso Amorim e Augustín Rossi em novembro de 2014 firmando a AEIA.



Fonte: Defesanet, via Casa Rosada.

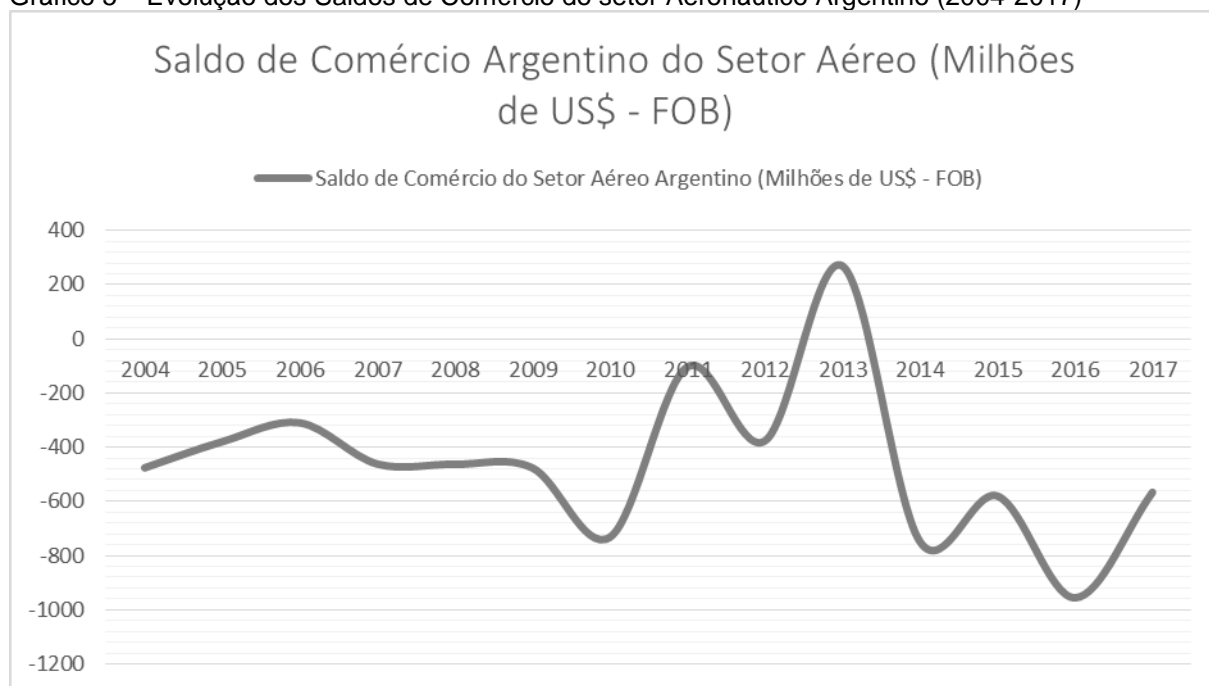
O setor aeronáutico argentino apresenta déficits comerciais estruturais devido ao fracasso da política de construção de uma empresa aérea que se consolidasse nos mercados mundiais. Na série analisada, de 2004 a 2017, o único ano em que o setor apresentou superávit foi o de 2003.

Tabela 2 – Saldo de Comércio do Setor Aéreo Argentino.

Ano	Saldo de Comércio (Milhões de US\$)
2004	(475,52)
2005	(379,30)
2006	(309,70)
2007	(461,70)
2008	(462,69)
2009	(475,99)
2010	(732,05)
2011	(103,35)
2012	(376,39)
2013	269,50
2014	(748,22)
2015	(579,92)
2016	(955,42)
2017	(566,19)

Fonte: Elaboração do autor, com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos*.

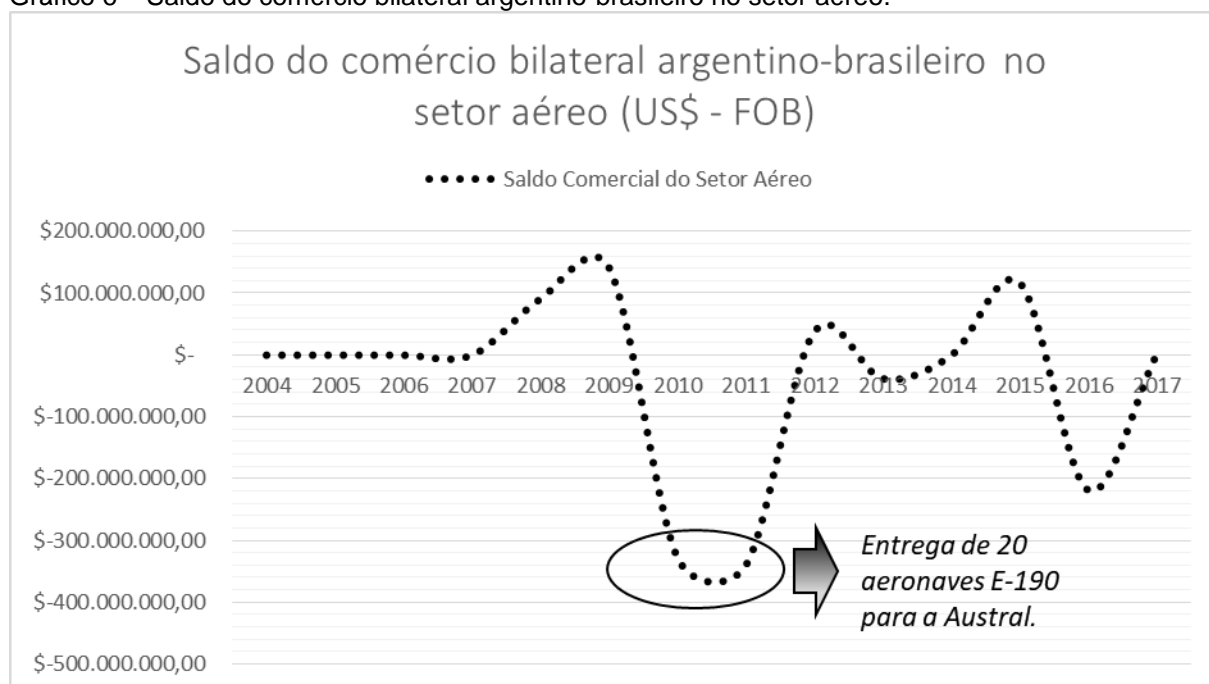
Gráfico 5 – Evolução dos Saldos de Comércio do setor Aeronáutico Argentino (2004-2017)



Fonte: Elaboração do autor, com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos*.

Contudo, quando analisamos o mesmo setor aeronáutico para o caso estrito do comércio bilateral entre Argentina e Brasil, percebemos que ao longo da série a Argentina oscila entre períodos com superávits e déficits. Os anos de déficits mais acentuados correspondem a 2010 e 2011, ano em que foram firmados a compra dos aviões E-190 da Embraer pela Austral, subsidiária da Aerolíneas Argentinas.

Gráfico 6 – Saldo do comércio bilateral argentino-brasileiro no setor aéreo.



Fonte: Elaboração do autor, com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos*.

Quando fazemos a análise do setor de fornecimento do comércio de peças para aeronaves e helicópteros podemos verificar um crescimento acelerado das exportações argentinas para o Brasil nos últimos anos (com exceção de 2016<sup>28</sup>). Se considerarmos que a Embraer somente entregará a primeira aeronave KC-390 em 2019 e que a empresa prevê um mercado de até 700 unidades<sup>29</sup> para venda de seu cargueiro, as exportações argentinas podem expandir-se enormemente, garantindo a afirmação da FAdeA no mercado de fornecedores de peças para o Brasil e os demais mercados mundiais, haja visto que o credenciamento de fornecedora da Embraer exige certificações de qualidade de padrão mundial para o ramo aéreo (RIBEIRO, 2017). Tal premissa pode ser fundamental para a Argentina

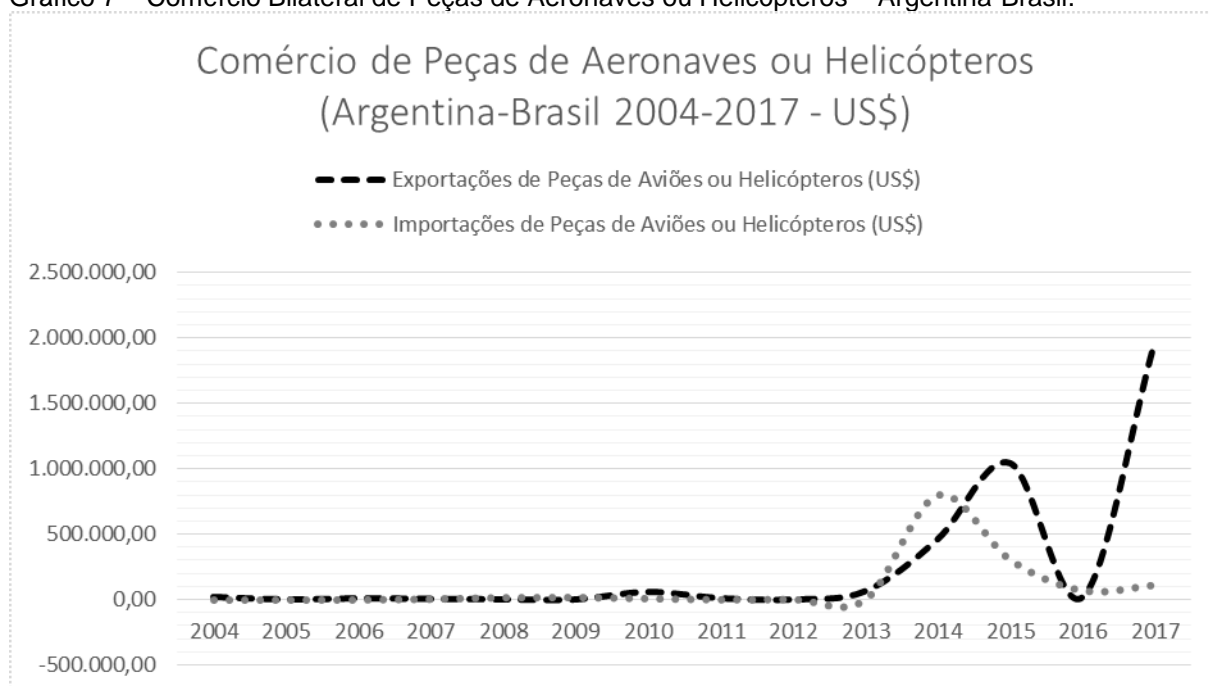
<sup>28</sup> O ano de 2016 foi marcado no Brasil pela destituição da Presidenta eleita em 2014, Dilma Rousseff. O conflito político paralisou o andamento do projeto KC-390 promovido pela FAB.

<sup>29</sup> Segundo DALLA COSTA, A; SOUZA SANTOS, E. R. (2011) apud RIBEIRO (2017).



amenizar ou mesmo superar os seguintes déficits, de característica estrutural, do setor aeronáutico.

Gráfico 7 – Comércio Bilateral de Peças de Aeronaves ou Helicópteros – Argentina-Brasil.



Fonte: Elaboração do autor, com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos*.

Tabela 3 – Saldo do Comércio Bilateral de Peças de Aeronaves ou Helicópteros – Argentina-Brasil.

Ano	Saldo do Comércio de Peças de Aeronaves ou Helicópteros – Argentina-Brasil (US\$)
2004	19.430,00
2005	0,00
2006	8.660,00
2007	(2.462,00)
2008	(16.478,00)
2009	(19.908,00)
2010	47.297,00
2011	7.006,00
2012	(4.790,00)
2013	58.679,00
2014	(337.751,00)
2015	(738.899,00)
2016	(54.133,00)
2017	1.857.371,00

Fonte: Elaboração do autor, com dados do *Instituto Nacional de Estadística y Censos*.

Ainda que a Embraer detenha um forte componente importador derivado das dificuldades tecnológicas de peças específicas, como o motor do avião<sup>30</sup>, o setor é um segmento de relativo sucesso da indústria brasileira pela longevidade e pelo lugar privilegiado nas cadeias globais de valor em que está inserido. Contudo, o técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Pedro Silva Barros, em entrevista a este autor adverte:

A maior parte dos insumos do setor aeronáutico são importados. Não são produzidos no Brasil. E se for produzir com a Argentina, provavelmente vai continuar sendo assim... Então para a gente exportar um jato, a gente tem que importar quase que um jato. (BARROS, 2018)

As dificuldades para internalização da produção de maiores parcelas dos componentes dos aviões produzidos pela Embraer estão relacionadas a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, dos fornecedores nacionais acompanharem a expansão da companhia depois dos anos 1990. Mesmo após a privatização a Embraer manteve-se fortemente atrelada ao Estado brasileiro através do apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fato não ocorrido com os fornecedores de capital nacional da empresa. Segundo Oliveira:

a privatização da Embraer levou ao pragmatismo na tomada de decisões. É este cenário que viabilizou a agilidade da Embraer, através de um aprofundamento da sua já internacionalizada cadeia de fornecedores. Os fornecedores locais, não souberam ou não tiveram condições de acompanhar este processo. Tecnicamente atrasados em relação aos fornecedores externos, eles não conseguiram se integrar a outras cadeias de produção. Ao mesmo tempo, o acesso a outras cadeias internacionais acaba por esbarrar em políticas públicas bem delineadas, existentes nos países hospedeiros dessas outras cadeias produtivas. (OLIVEIRA, 2005)

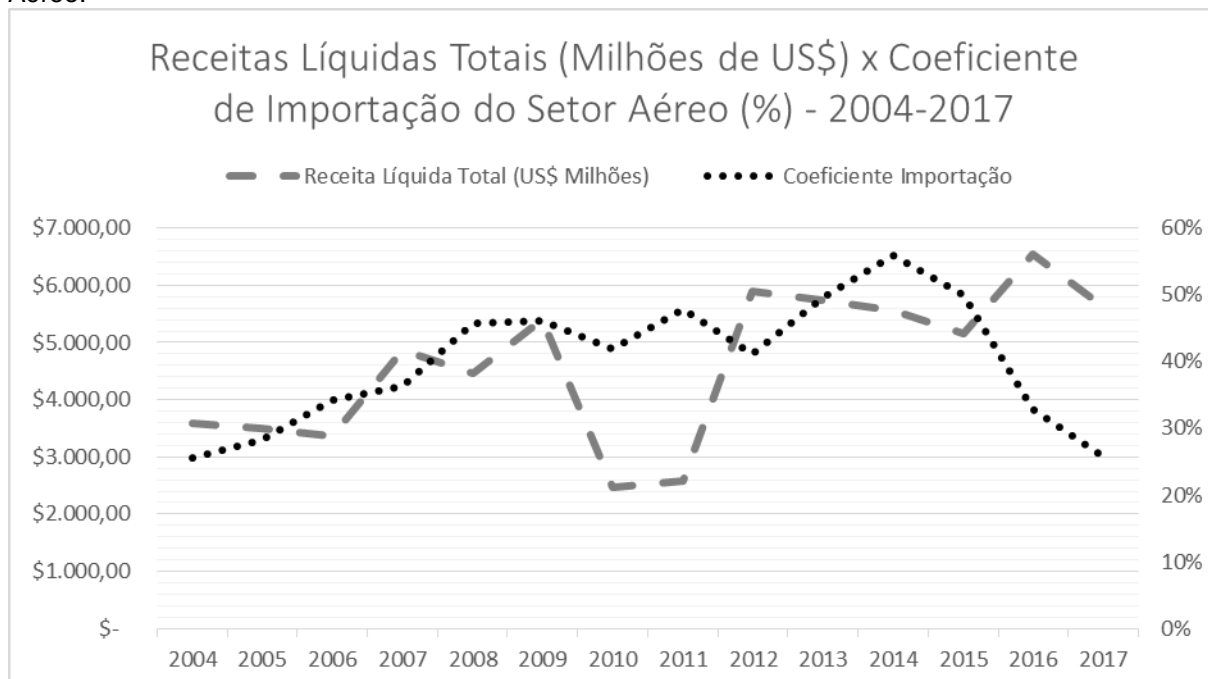
Dessa maneira a iniciativa de incentivar a internalização de parcelas da produção, via END<sup>31</sup>, do Ministério da Defesa brasileiro em 2008 e implementadas paulatinamente através de leis e marcos regulatórios aprovadas nos anos de 2010, 2011 e 2012<sup>32</sup> são indícios essenciais para que se tornasse possível a queda paulatina do coeficiente de importações do setor aeronáutico brasileiro, que foi do pico de 56% em 2014 a 26% em 2017 (Gráfico 8).

<sup>30</sup> Segundo Ribeiro (2007), o custo do motor do avião, produzidos em geral por um restrito grupo de empresas é responsável por cerca de 1/3 do custo total da aeronave.

<sup>31</sup> Estratégia Nacional de Defesa.

<sup>32</sup> Lei nº 12.349/2010, Decreto 7.546/2011 e Lei 12.598/2012 (RIBEIRO, 2017).

Gráfico 8 – Evolução das Receitas Líquidas Totais da Embraer x Coeficiente de Importação Setor Aéreo.



Fonte: Elaboração do autor, com dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior e Serviços e balanços da Embraer.

No que tange a produção do cargueiro KC-390, Ribeiro (2017) aponta que essa aeronave teve a capacidade de internalizar e trazer um maior número de empresas nacionais como fornecedores. Cumprindo papel fundamental para o aprofundamento dessa política nacionalizante em projetos futuros da Embraer nos três segmentos em que trabalha: comercial, executivo e defesa.

Logo, as inovações produtivas da Embraer são frutos da competência da empresa construída ao longo de décadas associada à disposição de políticas exitosas do Estado brasileiro em seu benefício. Com a aproximação dos governos argentino e brasileiro nos anos recentes foi possível, pela primeira vez, a colaboração efetiva e concreta entre a principal empresa do setor aeronáutico de cada um dos dois países. A parceria terá como resultado a entrega do primeiro KC-390 para a FAB no ano de 2019.

Neste capítulo fizemos um repasse histórico do setor aeronáutico na Argentina e no Brasil, descrevendo algumas particularidades do setor para cada um dos países. Acompanhamos o desenrolar do acordo que se materializou na idealização e construção do projeto KC-X, que resultou na construção do KC-390. Também fizemos a análise do setor aeronáutico no âmbito comercial, descrevendo a

evolução de saldos de comércio ao longo dos anos 2004-2017. Na sequência farei alguns comentários acerca do trabalho acima apresentado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema econômico mundial tem se notabilizado ao longo da história pela competição dos Estados-Nação em busca da melhor inserção possível no contexto global. Com a América do Sul não seria diferente. Diante das lentas, porém, sucessivas, modificações dentro da hierarquia sistêmica, cabe às regiões interessadas em se mover nesse sistema adotar estratégias no âmbito interno que possam capacitá-las a mover-se, quando houver efetiva possibilidade, no âmbito externo.

Quando analisamos com maior cuidado a região sul-americana, podemos observar que a união entre as nações argentina e brasileira é o pilar fundamental para que os demais países da região se sintam contemplados pela integração regional. Dado que pela desconfiança histórica, construída sob os mais diversos interesses internos e externos, a associação da Argentina ao Brasil em condições de virtuosa cooperação produtiva, pode vir a edificar um processo de integração benéfico aos dois países e, dessa forma, poderia amenizar as desconfianças dos demais países da região acerca de quais benefícios individuais um processo regional de integração poderia aplacar aos seus próprios Estados-Nação.

No desenrolar da segunda metade do século XX, o pensamento estruturalista cepalino pôde alterar, do ponto de vista teórico e, em alguma medida, prático, as formas e prioridades com as quais a região sul-americana poderia superar o subdesenvolvimento econômico. A constatação de que a evolução histórica dos preços dos bens comercializáveis privilegiava os países que, na divisão internacional do trabalho, se especializavam na produção de bens manufaturados sobre os países que se especializavam na produção de bens primários, foi capaz de alterar o consenso teórico histórico acerca das vantagens comparativas ricardianas<sup>33</sup> que imperou na região e que, até hoje, é muito influente.

Os estruturalistas cepalinos identificaram então a necessidade da América do Sul modificar sua pauta exportadora, favorecendo a produção de bens com maior valor agregado para negociação no comércio internacional. Dessa maneira, através de uma alteração significativa da capacidade de internalização da

---

<sup>33</sup> David Ricardo, economista inglês (1772-1823).

renda produzida via comercialização internacional, seria possível a região mudar paulatinamente as estruturas internas de produção, consumo e infraestrutura.

A experiência argentino-brasileira de associação para produção de um avião cargueiro é a cristalização de mais um passo dado rumo à integração. É notadamente perceptível que a associação brasileira à Argentina não é capaz de solucionar, em princípio, o problema relacionado à incapacidade tecnológica de produção de componentes mais custosos do setor aeronáutico, considerando que a Argentina, assim como o Brasil, não possui o aporte tecnológico capaz de produzir, como exemplo, as turbinas dos aviões.

Contudo, essa aproximação poderia jogar a favor do desenvolvimento tecnológico industrial dos dois países, evitando o dispêndio redobrado de recursos e esforços adicionais ao que é efetivamente necessário considerando a busca da produção conjunta de componentes com maior grau de tecnologia embutida. Mais uma vez, como exemplo, podemos citar o desenvolvimento de turbina de aviões.

A associação para produção do cargueiro KC-390 pode ser o marco inaugural de um relacionamento duradouro no campo de produção aeronáutica que poderá aprofundar ainda mais os laços bilaterais dos dois países. Visto que já se aponta o interesse de Brasil e Argentina também dividirem a produção de caças Gripen do projeto FX-2<sup>34</sup> da Força Aérea Brasileira.

O acordo de cooperação nesse ramo industrial poderia, por um lado, colaborar com o Brasil através da distribuição dos custos com pesquisas e desenvolvimento de tecnologias e desenhos de novas aeronaves e, por outro, aliviar as contas de comércio do setor aeronáutico argentino, atingido por um déficit estrutural no período pesquisado. Essa relação de ganho mútuo pode ser assim definida como uma integração virtuosa entre os dois países.

---

<sup>34</sup> O Programa FX-2 foi formatado para aquisição de aeronaves caças e *Offsets*. Esses seriam a transferência tecnológica e introdução de plantas industriais no Brasil para sua futura produção.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Instituto Nacional de Estadística y Censos**. Sistema de Consulta de Comercio Exterior de Bienes. Disponível em < [https://comex.indec.gob.ar/search?\\_ga=2.28912564.962861776.1544645617-1282211822.1542376933](https://comex.indec.gob.ar/search?_ga=2.28912564.962861776.1544645617-1282211822.1542376933)> Acesso em 23 nov. 2018.

ARTOPOULOS, Alejandro. 2007. Emprendedores tecnológicos en la industria aeronáutica latinoamericana. **V Coloquio Anual de Historia de Empresas**. Universidad de San Andrés, Março/2007.

BAMBIRRA, Vânia et al. **O capitalismo dependente latino-americano**. 3. ed. Florianópolis: Insular, 2015. 223 p.

BARROS, Pedro Silva. **Entrevista concedida ao autor**. 2018.

BRASIL (2014). **Ministério da Defesa**. Noticiado por Assessoria de Comunicação em 21 de outubro de 2014. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/noticias/14076-brasil-e-argentina-assinam-acordo-para-fortalecer-cooperacao-aeronautica>. Acesso em 23 nov. 2018.

BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Taxas de câmbio. Disponível em < <https://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao>> Acesso em 24 nov. 2018.

BRASIL. **Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio**. Comex Stat. < <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>> Acesso em 23 nov. 2018.

CARDOSO, Artur Monte. **A Embraer e a Questão Nacional**. Tese de doutorado em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Economia. Campinas, 2018.

EMBRAER, **Relações com investidores**. Relatórios da Administração 2004-2017. Disponível em < <https://ri.embraer.com.br/listresultados.aspx?idCanal=dwxMd7dcHTw/kwbNAc2ESQ> ==> Acesso em 25 de nov. 2018.

FADEA, Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín.” S.A. Aeroestructuras KC-390. Disponível em < [https://www.fadeasa.com.ar/?page\\_id=26](https://www.fadeasa.com.ar/?page_id=26)> Acesso em 07 de nov. 2018.

FIORI, José Luís. Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luís. (Org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 11-46.

FIORI, José Luís. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, José Luís. (Org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 49-85.



FIORI, José Luís. “O poder global dos Estados Unidos: Formação, expansão e limites”. In: FIORI, José Luis. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2005.

FORJAZ, Maria Cecilia Spina. As origens da Embraer. **Revista Tempo Social (USP)**. 2005, vol.17, n.1, pp.281-298

FRANK, André Gunder. **El desarrollo del subdesarrollo**. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas. Departamento de Economía, 1966.

GOMES, Sérgio Bittencourt Varella (2012). A Indústria Aeronáutica no Brasil: Evolução Recente e Perspectivas. IN: SOUSA, Felipe Lage de. **BNDES 60 Anos: perspectivas setoriais**, vol. 1. Rio de Janeiro: BNDES, 2012.

FERRER, Aldo. **La economía argentina**. 3. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina, 2004.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto Editora Ltda., 2009.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editor AS.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 2005.

GULLO, Marcelo. **Argentina-Brasil: A grande oportunidade**. Tradução: Glória Rodriguez. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006.

JAGUARIBE, Hélio. El Brasil y la América Latina. In: **Estudios Internacionales**, Chile, Vol. 8, nº 29, Janeiro – Março, 1975.

LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto. **Integração Constrangida na América Latina: Velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI**. Tese de doutorado em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Economia. Campinas, 2017.

LEITE, Marcos Vinicius Chiliatto. **Entrevista concedida ao autor**. 2018.

MEDEIROS, Carlos A.; SERRANO, Franklin. **Padrões monetários internacionais e crescimento**. Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, p. 119-151, 1999.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **A cadeia de produção aeronáutica no Brasil: uma análise sobre os fornecedores da Embraer**. 2005. Tese de Doutorado em Política Científica e Tecnológica – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2005.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo** – A Argentina e a busca de identidade internacional. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2005

PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de la America Latina y sus principales problemas**. Comision Económica para America Latina. Naciones Unidas. 1949.

PREBISCH, Raúl. “El Mercado Común Latinoamericano”. In: GURRIERI, Adolfo. **La Obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económico, 1982.

RIBEIRO, Cássio Garcia (2017). Desenvolvimento Tecnológico Nacional: o caso do KC-390. IN: RAUEN, André Tortato (Org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017. P. 235-288.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. **Componentes macroeconômicos e estruturais da crise brasileira: O subdesenvolvimento revisitado**. Brazilian Keynesian Review, 2 (2), p.252-263, 2nd Semester/2016.

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração Econômica e Desenvolvimento da América do Sul: O Brasil e a Desconstrução das Assimetrias Regionais**. Tese de Doutorado em Economia Política Internacional – Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2015.

SOUZA, Nilson Araújo. América Latina: inserção internacional, integração e desenvolvimento. In: CRUZ, Clara. A. S.; CORAZZA, Gentil.; SOUZA, Nilson. A. de. (Orgs). **América Latina: Olhares e perspectivas**. 1. ed. Florianópolis: Editora Insular, 2015. p. 219-270.

SOUZA, Nilson Araújo de et al. **A longa agonia da dependência: Economia Brasileira Contemporânea (JK-FH)**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2005. 777 p.

TAVARELLA, Ambrosio. (1979). **Setenta Años de Servicios Aeronáuticos**. Historia Ilustrada. Buenos Aires: Ediciones Culturales Argentinas.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: Ensaio sobre a economia brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

VARGAS, Getúlio. Carta Testamento. In: **A Quarta República (1945-1964)**. São Paulo. Difel, 1954.